



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공무원연금개혁의
정책결정과정에 관한 연구

- 윌슨(J. Q. Wilson)의 정책모형을 중심으로 -

2012년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박지홍

공무원연금개혁의 정책결정과정에 관한 연구

- 월슨(J. Q. Wilson)의 정책모형을 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2012년 5월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박 지 홍

박지홍의 석사 학위논문을 인준함

2012년 6월

위원장 우 지 숙 (인)

부위원장 금 현 섭 (인)

위원 권 혁 주 (인)

국문초록

지난 1993년 공무원연금의 적자가 최초로 발생한 이후 1995년, 2000년 및 2009년 등 수차례에 걸쳐 재정안정화를 위한 연금개혁이 이루어진 바 있다. 그러나 모든 개혁에서 연금급여액의 인하는 사실상 매우 미미한 실정이며, 개혁에도 불구하고 연금적자는 오히려 매년 증가하고 있는 등 이제까지의 공무원연금 제도개선은 부분적이고 점진적인 개혁에 그치고 있다. 이에 비해 국민연금의 경우는 향후 3~40년 후에 발생할 것으로 예상되는 재정적자에 대비하여 지난 2007년 연금지급율을 대폭 삭감하는 등 재정안정화 개혁이 이루어진 바 있다.

이와 같이 동일한 사회경제적 환경과 정치제도하에서 왜 국민연금에 비해 공무원연금의 개혁이 보다 어려운가 하는 문제가 제기될 수 있을 것이며, 이에 대해 본 연구에서는 윌슨(J. Q. Wilson)의 ‘정치적 비용편익분석 모형’을 중심으로 이를 분석하고자 하였다.

이에 따라 본 연구에서는 한국의 대표적 공적연금제도인 공무원연금과 국민연금을 중심으로 1990년대 이후 연금개혁의 정책결정 과정에 대해 연금개혁의 비용과 편익이 불특정 다수에게 분산되었는지 또는 특정의 소수집단에 집중되었는지를 분석하였으며, 또한 각 시기별 개혁과정에서 정책행위자의 참여범위, 영향력 등에서 서로 다른 정책 유형이 나타남을 살펴볼 수 있었다. 이를 통해 윌슨의 모형이 우리나라 공적연금개혁의 정책결정과정에서도 타당하게 적용되는 것을 확인할 수 있었다. 나아가 비용과 편익의 분

산과 집중 정도에 따른 정책 유형별 특성(정책과정에 있어 이해관계집단의 참여강도, 영향력 등)이 실제 연금개혁에 있어 당초 의도한 정책대안의 채택여부 등 정책결과에 유의미한 영향을 미쳤음을 알 수 있었다.

먼저, 2000년대 이전의 공무원연금의 이해관계는 공무원집단 내부의 문제에 머물렀으며, 복지축소의 연금개혁 정책의 비용은 현세대 공무원에게, 편익은 미래세대 공무원에게 집중되어 월슨 모형 중 ‘이익집단 정치’의 유형을 띠었다고 할 수 있다. 다만 미래세대 공무원은 현 시점에서 응집력있게 조직화될 수 없는 가상의 집단이기 때문에 개혁과정에서는 현세대 공무원집단이 유일한 이해관계집단으로 참여하게 되었고, 이로 인해 정부와 국회 등 정책과정의 공식 행위자는 이들 집단의 이익을 우선적으로 고려할 수 밖에 없었으며 따라서 개혁의 강도는 약화될 수 밖에 없었다.

한편 2003년의 공무원연금 제도개정은 연금액의 추가인상이라는 편익수혜를 위해 소수의 연금수급자 집단의 강력한 활동을 통해 추진되었으며, 연금액 인상에 따른 연금재정악화(보전금 증가)라는 비용을 부담하는 다수 국민은 ‘집단행동의 딜레마’로 인해 정책결정에 대한 무관심과 외면을 나타냈다. 또한 정부의 소극적이고 방관자적인 입장과 선거를 의식한 의회(정당)의 소수 이익집단에의 포획 등 전형적인 ‘고객정치’의 특성이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

2009년 공무원연금개혁은 일반국민이 공무원연금에 대한 비용부담자로 등장했다는 점에서 이전의 연금개혁들과는 근본적인 차이를 가진다고 할 수 있다. 즉 공무원연금에 대한 매년도 연금적자분에 대해 정부 일반재정을 통해 충당하도록 하는 보전금제도가 지난 2001년부터 도입됨에 따라 공무원연금은 이제 공무원집단 내부

의 문제가 아니라 국민적 관심과 이해관계의 문제로 대두된 것이다.

이에 따라 복지축소의 공무원연금개혁은 정책의 편익이 일반 국민에게 넓게 분산되는 반면 비용은 공무원집단에 좁게 집중되어 월슨 모형 중 ‘기업가정치’에 해당하게 된다. 실제로 2009년 공무원 연금개혁의 정책과정을 분석해 본 결과 이와 같이 정책으로 인해 비용을 집중적으로 부담하게 될 공무원집단의 강력한 저항이 의제 형성과 정책대안의 마련, 정책결정 등 정책과정의 전반에 있어 두드러지게 나타나는 반면, 정책으로 인해 분산되는 편익을 얻게 될 다수 국민과 이들을 대표한 공익적 시민단체 등은 정책과정에서 별다른 참여나 영향력을 보여주지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 결국 정책과정은 정부와 전문가 집단 등 정책기업가(policy entrepreneur)와 비용부담 주체인 공무원집단 양자간의 협상과 설득 또는 투쟁의 과정이었다고 할 수 있으며, 당초 정책기업가로서 정부의 정책대안 혹은 전문가집단의 건의안은 공무원집단과의 협상 혹은 투쟁의 정책과정을 거치면서 완화 또는 퇴색될 수 밖에 없었다.

한편 국민연금의 경우는 연금개혁의 비용과 편익이 모두 다수 국민에게 넓게 분산되는 ‘대중정치’의 양상을 띠는다고 할 수 있다. 실제로 2007년 국민연금의 개혁과정을 살펴보면 정책과정에서 노총이나 시민단체 등 국민연금 가입자를 대표할 수 있는 이해관계 집단의 참여나 영향력은 매우 제한적이었으며, 정부 주도적인 의제설정 이후 정책대안의 마련과 채택에 있어서는 의회·정당 등 공식적 행위자의 주도적인 활동과 영향력이 나타나고 있음을 확인할 수 있으며 이는 월슨이 제시한 ‘대중정치’의 상황과 정확하게 부합하는 것임을 알 수 있다.

이상과 같이 본 연구는 공무원연금과 국민연금 개혁의 정책결정

과정과 결과에 대해 정책의 비용과 편익의 분산정도에 따른 월슨의 정책유형분류 모형을 적용하여 분석하였다는 점에서 의의를 가진다고 하겠다. 특히 연금개혁의 정치과정 또는 정책결정과정에만 관한 기존의 연구들이 대체로 국민연금(기초연금)을 대상으로 거부점이나 정책결정구조 등의 관점에서 개혁과정을 분석하거나 또는 조합주의 전통이 발달한 유럽의 개혁사례를 한국의 연금개혁과 비교분석하고 있는 반면, 본 연구에서는 국민연금과 공무원연금의 개혁시 비용과 편익이 상이하다는 정치경제학적 접근에서 출발하여 공무원연금개혁의 정치과정 혹은 정책결정과정은 국민연금과는 다른 특성이 있다는 점을 지적하고, 또한 유럽식 조합주의 전통이 약한 한국의 경우 유럽의 연금개혁 사례들이 한국에서 그대로 적용되기 어려우며 이러한 인식하에 향후 공무원연금개혁의 전략이 모색되어야 함을 지적하였다.

주요어 : 월슨(J.Q.Wilson), 정치적 비용편익분석모형, 공무원연금, 정책결정과정, 연금개혁과정

학 번 : 2011-22265

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	5
1. 연구의 대상	5
2. 연구의 방법	6
제 3 절 선행연구의 검토	7
1. 공무원연금개혁에 관한 연구	7
2. 월슨의 모형을 활용한 연구	9
 제 2 장 이론적 배경 및 분석틀	11
제 1 절 월슨의 정치적 비용편익분석 모형	11
제 2 절 월슨모형의 공무원연금정책 적용가능성	17
제 3 절 분석틀의 설정	24
 제 3 장 2003년 이전 연금개혁 특성 분석	27
제 1 절 2003년 이전 공무원연금 개혁과정	27
1. 1995년 공무원연금개혁	27
2. 2000년 공무원연금개혁	30
3. 2003년 공무원연금개정	35
제 2 절 연금개혁의 특성 : 월슨모형의 적용	39
1. 95년 · 2000년 연금개혁 : 변형된 이익집단정치	39
2. 2003년 연금개정 : 고객정치	42

제 4 장 최근의 연금개혁 특성 분석	44
제 1 절 국민연금·공무원연금 개혁과정	44
1. 2007년 국민연금개혁	44
2. 2009년 공무원연금개혁	50
제 2 절 연금개혁의 특성 : 월سن모형의 적용	60
1. 2007년 국민연금개혁 : 대중정치	60
2. 2009년 공무원연금개혁 : 기업가정치	66
제 5 장 결론	73
제 1 절 연구의 요약	73
제 2 절 정책적 함의 및 한계	76
참고문헌	88
Abstract	92

표 목차

[표 1] 월سن의 정책모형	13
[표 2] 공적연금 부양률 비교	21
[표 3] 공무원연금 재정현황	22
[표 4] 국민연금 개혁안 비교	47
[표 5] 공무원연금제도 개선안 비교	55
[표 6] 월سن 정책모형에 따른 공적연금 정책유형 분류	76

그림 목차

[그림 1] 공무원연금 재정수지 추이	23
[그림 2] 본 연구의 분석틀	26
[그림 3] 2009년 공무원연금개혁 정책결정과정에 미치는 영향력과 참여도에 따른 조직과 단체의 분류	79

1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

공무원연금제도는 공무원의 노후보장이라는 사회복지적 목적 이외에 국가형성 및 경제성장 과정에서 공무원으로 하여금 직무수행에 몰입하고 장기안정적인 근무를 유도하는 등 인사정책적 목적을 가지고 지난 1960년 우리나라 최초의 공적연금제도로 시행되었다.

그러나 제도시행 이후 50년이 경과하면서 저부담·고급여의 수급체계, 연금수급자의 증가와 인구고령화 등에 따라 연금재정 적자¹⁾가 매년 1조원 이상 발생하고 있을 만큼 재정악화가 심각한 상황이며, 이에 따라 제도의 장기적 지속가능성을 위해서는 재정안정화를 위한 근본적인 제도개선이 필요하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 지난 1993년 공무원연금의 적자가 최초로 발생한 이후 1995년, 2000년 및 2009년 등 수차례 연금개혁이 이루어졌으나 연금적자는 오히려 매년 증가하고 있는 등 이제까지의 공무원연금 제도개선은 사실상 부분적이고 점진적인 개혁에 그치고 있는 실정이다.

가장 최근인 2009년 개혁의 경우에도 실질적인 연금급여의 삭감보다는 보험료(기여금) 인상에 치우쳐 있고, 제도개선의 많은 부분을 연금개혁 이후의 신규임용자부터 적용되도록 함으로써 개혁의 효과는 2~30년 후에 나타나게 되었으며, 이에 따라 당장의 연금적

1) 연금적자는 매년도 연금수입(공무원이 납부하는 기여금과 정부가 부담하는 연금부담금 등)보다 연금지출(연금수급자에 대한 퇴직·유족연금과 일시금 선택자에 대한 퇴직일시금 등 지출액)이 많음에 따라 발생한다.

자(정부보전금)는 크게 감소하지 않고 있다.

이러한 2009년 개혁에 대해 문형표(2009)는 전반적으로 재직공무원의 기득권보호에 치중하여, 초·중기적인 재정개선효과가 미흡해졌음을 지적한 바 있다.

이는 국민연금의 경우 향후 3~40년 후에 발생할 것으로 예상되는 재정적자에 대비하여 지난 2007년 급여율을 대폭 삭감하는 등의 개혁이 이루어진 것과 극명하게 대비된다고 할 수 있다.

연금개혁 정책에 영향을 미치는 요인으로서는 인구고령화·경제성장의 둔화 등 정책환경 혹은 구조적 압력의 중요성, 연금개혁을 둘러싼 복지연합 또는 복지동맹, 복지납세자 등의 구조적 이해관계 등을 중요시하는 권력자원모형의 설명, 신제도주의적 입장에서 각국이 처해있는 기존 제도의 경로의존성이나 권력의 집중정도, 거부점(veto point) 등 정치제도의 특성 등이 제시되고 있다(현외성, 2008).

그렇다면 동일한 사회경제적 환경과 정치제도하에서 왜 국민연금에 비해 공무원연금의 개혁이 보다 어려운가 하는 문제가 제기될 수 있을 것이며, 이에 대해 본 연구에서는 윌슨(J. Q. Wilson)의 ‘정치적 비용편익분석 모형’을 중심으로 이를 분석하고자 한다. 구체적으로 정치제도적 측면 이외에 정책결정과정상 관련 이해당사자의 범위, 참여 강도와 이해집단간의 정치적 상호작용 등 정책결정과정의 정치경제적 측면에서 그 해답을 고찰하고자 하는 것이다.

정부에서는 지난 2000년 공무원연금 개혁시 보험료율 인상, 지급개시연령제 도입 등 재정안정화를 위한 제도개선과 함께 매년도 연금적자에 대해 정부가 전액 추가부담하도록 하는 보전금제도를 도입하였다.²⁾

이러한 보전금제도로 인해 적어도 외형상으로는 공무원연금의

재정악화문제가 해소되었다고 할 수 있으나, 공무원연금을 둘러싼 이해관계와 갈등의 양태에 있어서 국민을 주요한 이해당사자로 대두하게 만든 요인이 되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

즉 보전금제도가 도입되기 이전에는 매년도 적자가 발생하더라도 이는 공무원연금기금에서 자체 충당하였기 때문에 공무원연금을 둘러싼 이해관계나 갈등은 공무원집단 내부차원의 문제에 머물렀으나, 이제 공무원연금의 적자를 정부재정에서 충당함에 따라 국민이 조세를 통해서 공무원연금의 적자를 부담하는 결과를 가져온 것이다.

이에 따라 2000년대 이후 공무원연금의 재정악화 문제는 정부나 공무원만의 관심사가 아니라 전 국민적인 관심과 비판의 대상이 되었으며, 이는 국민연금 개혁과 맞물려 국민연금과 공무원연금간의 형평성 논쟁으로까지 확대되었다.

이와 같이 공무원연금이 국민의 이해관계에 직접 맞물리게 된 것은 공무원연금의 개혁을 추동하는 요인으로 작용하기도 하지만 한편으로 공무원연금개혁을 보다 복잡하고 어렵게 만드는 결과를 야기하였다고 할 수 있다.

본 연구에서는 공무원연금개혁에 있어 이해관계자의 범위 및 갈등의 양상, 정책과정상 주요 행위자의 참여 강도 등 정책결정과정의 특성에 대해 보전금제도가 도입된 2000년 이전(1995년 및 2000년 개혁)과 이후(2009년 개혁)로 나누어 비교분석하고자 한다.

또한 복지축소의 연금개혁 정책과 달리 복지확대의 연금정책

2) 공무원연금법 제69조 제1항 후단 : “다만, 국가나 지방자치단체는 --- 퇴직급여 및 유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 “보전금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.”

(2003년 제도개정)에 있어서는 정책결정과정상 이해관계와 갈등양상이 어떻게 다르게 나타나는 지에 대해서도 살펴보고, 마지막으로 국민연금개혁(2007년)의 정책결정과정의 특성과 비교를 통하여 공무원연금개혁의 정책결정과정상의 특성과 정책적 함의를 논의하고자 한다.

공무원연금 및 국민연금을 둘러싼 이해관계자의 범위가 서로 다른, 다양한 개혁사례를 비교분석함에 있어 월슨 모형은 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 보여진다.

월슨은 공공정책결정이 ‘정책에 따른 비용과 편익의 분산 또는 집중’이라는 정책사안의 특성에 따라 상이한 정책결정양식으로 전개된다고 한 바 있다(Wilson, 1983).

보편적 공적연금제도로써 국민연금은 전체 국민을 이해관계자로 하고 있는 반면 공무원연금은 공무원이라는 일정 범위의 특수한 신분을 가진 집단만을 대상으로 하고 있는 제도이며, 월슨의 정책모형에 있어서도 국민연금과는 다른 정책유형을 보이게 될 것으로 예상된다.

요컨대 본 연구에서는 연금재정문제가 가시화된 1990년대 이후 수 차례에 걸친 공무원연금개혁의 정책결정과정상 특성을 월슨 모형을 적용하여, 월슨 모형이 한국 공적연금의 개혁정책에도 타당하게 적용되는지를 우선 분석하고, 분석된 각각의 정책유형에 따른 정책과정상의 특성이 정책대안의 채택여부, 정책의 방향성 등 결과에 미친 영향을 분석하고자 한다.

이러한 연구를 통해 이제까지의 공무원연금개혁이 장기적 재정건전성 확보를 위한 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 부분적인 개혁에 그치게 된 원인을 고찰하고, 향후 보다 장기적인 관점에서의 연금개혁을 성공적으로 달성하기 위한 정책과정상의 전략을 수립함에 있어 정책적 함의를 제공할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

1. 연구의 대상

본 연구는 공무원연금의 재정문제가 가시화된 1990년대 이후 세 차례에 걸친 복지축소의 연금개혁 즉 1995년, 2000년, 그리고 2009년의 연금개혁을 중점적인 분석 대상으로 하며, 이와 아울러 공무원연금의 2003년 제도개정, 그리고 2007년 국민연금 개혁을 추가적으로 비교분석하고자 한다.

공무원연금의 2003년 제도개정은 연금수급자에게 수혜폭을 확대하기 위한 ‘복지확대’의 정책이었으며, 복지축소의 연금개혁과는 다른 특성을 지닐 것으로 예상된다.

한편 국민연금의 2007년 연금개혁은 장기적인 재정안정화를 위한 개혁이었으며, 연금개혁의 비용과 편익이 전체 국민에게 모두 분산된다는 점에서 공무원연금과는 다른 특성을 보인다.

이와 같이 정책의 비용과 편익의 분산정도가 서로 다른 각각의 정책유형별 연금개혁 사례에 있어서 정책결정과정에서 각각 어떠한 특성이 있는지 그리고 그러한 정책과정상의 특성이 개혁의 방향성과 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하고자 한다.

공무원연금과 관련한 이제까지의 연구는 주로 재정안정화를 위한 연금제도의 개선방향을 다루었으며, 어떠한 결정과정을 거쳐서 정책대안이 채택되는가 하는 정책결정과정에서 대해 다룬 연구는 아직까지 그리 많지 않은 실정이다.

이제까지의 일련의 공무원연금 개혁이 반쪽의 성공에도 미치지 못한 이유는 합리적인 정책대안의 탐색이 미흡하였기 때문이 아니

라 개혁에 수반되는 갈등을 효과적으로 관리하지 못하여 제대로 된 정책대안을 채택할 수 없었기 때문이라고 할 것이다(최재식 2008).

따라서 본 연구는 공무원연금의 복지확대 또는 복지축소의 정책을 월슨의 모형을 적용하여 유형화하고 이를 통해 정책유형별 정책결정과정의 특성을 분석함으로써 정책적 함의를 도출한다는 점에서 연구의 의의 및 선행연구와의 차이가 있다고 할 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 먼저 월슨의 모형에 대한 이론적 고찰을 하고, 공무원연금의 복지확대 정책 및 복지축소 정책 등 다양한 개혁사례를 대상으로 월슨의 모형을 적용하여 봄으로써 그것이 우리나라의 연금개혁 정책과정에서도 적실성을 갖는지 살펴보고, 아울러 동 모형으로부터 이제까지 공무원연금개혁의 정책결정과정상 특성과 결과의 연관성을 분석해보고자 한다. 또한 이와 함께 국민연금의 정책유형과 정책결정과정을 비교하여 봄으로써 공무원연금개혁의 정책결정과정상 특성이 보다 명확히 부각될 수 있을 것이다.

연금은 복지국가에서 “정치적으로 구축된 소유권”(politically constructed property rights)³⁾의 가장 핵심적인 부분이기 때문에 사실상 경제적 문제라기보다는 정치적 문제이다(김영순, 2005).

‘연금개혁의 정치’(politics of pension reform)를 결정하는 제도적 요인으로 흔히 제시되는 것은 이미 존재하는 연금구조의 특성과 정책결정의 제도적 메커니즘이라고 할 수 있다(Bonoli, 2000;

3) Schwartz, 2001(김영순, 2005에서 재인용)

Myles and Pierson 2001).

따라서 본 연구에서는 주된 분석틀인 월슨 모형을 적용하여 분석함과 동시에 이러한 연금개혁에 있어서의 제도적 요인도 함께 고려하고자 한다.

본 연구에서는 사회과학 연구방법의 하나로서 특정 대상에 대하여 심층적으로 분석하는 질적 연구로서 사례분석(case study)의 방법을 사용하며, 정책결정과정에서 있어서 정부와 공무원연금발전위원회의 회의록 등 내부자료 및 각종 연구보고서, 공청회 및 정책토론회 토의자료, 공무원노동조합·시민단체 등 이해관계자의 성명서, 국회 입법과정상의 상임위 검토보고서와 회의록, 그 외 언론보도 자료 등을 활용하는 문헌조사방법을 중심으로 연구하고자 한다.

제 3 절 선행연구의 검토

본 연구와 관련된 선행연구는 연구주제인 공무원연금제도 및 연금개혁에 관한 연구와 연구의 분석틀과 관련하여 월슨의 ‘정치적 비용편익분석모형’을 활용한 연구로 구분할 수 있다.

1. 공무원연금개혁에 관한 연구

공무원연금의 재정문제가 가시화된 1990년대 이후 이제까지 공무원연금에 대한 연구는 연금재정전망(인태환, 2000; 김재경 외, 2005) 및 재정안정화를 위한 정책대안의 모색(최재식, 2004; 김용하, 2005; 한국개발연구원, 2006; 배준호, 2006; 윤석명, 2007), 국민

연금과의 형평성 분석(김태일, 2004; 김상호, 2008) 또는 외국제도와 비교연구(이각희, 2004), 인사관리적 특성 등 공무원연금의 특수성에 관한 분석(권혁주 외, 2005) 등에서 보는 바와 같이 주로 재정안정화를 위한 연금개혁의 방향이나 국민연금과의 형평성 또는 차별성 분석에 초점을 두고 있다.

다만 최근 들어 공무원연금개혁의 정책결정과정 관한 연구들이 다소 이루어지고 있다.

최재식(2008)은 변화관리(change management)의 시각에서 1995년과 2000년 공무원연금개혁의 정책의제설정 및 결정과정을 분석하였으며, 이를 통해 연금개혁의 방법과 전략에 있어서 성공 또는 실패요인을 제시하였다.

민효상(2009)은 1995년, 2000년 그리고 2003년의 공무원연금개혁을 대상으로 연금개혁과정에 있어서의 거부자(veto-player)와 상충관계(trade-offs)⁴⁾를 중심으로 분석하였으며, 국민연금에 비하여 공무원연금의 개혁이 힘들고, 재정안정화와 역행하는 방향으로 개혁이 나타나는 것은 국민연금과 달리 그 수혜자 집단, 즉 공무원들의 영향력이 결집되어 이익집단정치의 형태로 나타나고 있기 때문이라고 한 바 있다.

또한 민효상(2011)은 2009년 공무원연금개혁이 왜 점진적 개혁에 머물렀는가에 대해 공무원연금의 인사관리적 측면, 정책결정과정, 제도적 메커니즘 등 3가지 측면에서 분석하고 있다. 즉 2009년 개혁은 공무원노조가 정책이슈 및 정책의제 형성과정에서 실질적인 거부자의 역할을 담당하면서 개혁의 강도를 약하게 만들었으며, 아

4) 한 정당이 다른 정당으로 하여금 자신들의 정책을 채택하게 하고 이에 대한 보상으로 정부내 직위에 대한 보상을 주는 식의 다양한 방법들을 통하여 일종의 거래(상충)를 하는 것을 의미한다(Budge and Laver, 1986, 민효상(2009)에서 재인용).

올려 정부의 공무원 인사관리 측면과 연금제도 지속가능성 확보라는 양자사이의 절충안의 형태로 개혁이 이루어졌다는 것이다.

Huck-ju Kwon & Eunju Kim(2011)은 정책의 목표 또는 우선순위, 정책 행위자 그리고 정책조정의 제도적 결정방식이라는 세가지 관점에서 2000년대 이후 공무원연금 정책결정과정의 변화양상을 분석한 바 있다. 그 결과 과거 개발연대에는 경제성장이라는 단일의 목표가 최우선시되었던 반면 최근에는 정부부처간에도 정책목표가 충돌할 정도로 커다란 변화양상이 나타나고 있으며, 정부 관료제가 연금개혁에 있어서 독점적인 역할을 수행하던 과거의 양식에서 벗어나 공무원노조, 전문가집단, 시민단체 등 다양한 정책행위자간의 설득과 타협이라는 심의과정이 정책과정에서 두드러지게 나타났다는 점을 지적하였다. 또한 그럼에도 여전히 정부는 다양한 정책행위자간 심의기구를 조직하고 운영하는 역할을 함으로써 정책과정에 강한 영향력을 행사하고 있다고 한 바 있다.

2. 월슨의 모형을 활용한 연구

월슨의 모형을 적용하여 정책유형별 특성을 분석한 연구는 정책과정 중 주로 의회 입법과정을 중심으로 이루어졌다.

정용덕·정순영·라휘문(1996)은 한국의회의 입법 사례들을 분석하여 의회의 입법과정은 그것이 속하는 정치체제나 문화 등과는 별개로 각 정책사안들의 특성에 따라 상이하게 전개됨을 입증하였다. 즉 대중정치의 속성을 나타내는 ‘의료보험법’은 특정 이익집단들의 압력에 의해 좌우되었다기보다는 대다수 인식이나 집권정부의 이데올로기 및 철학에 의해서 입법이 이루어져왔으며, 이익집

단정치의 모습을 보여주는 ‘최저임금법’의 경우는 노사간의 응집력 있는 이익표명 활동에 따른 힘의 균형에 따라 정책방향이 수정되었다. 한편 고객정치적 속성을 가지는 ‘전기통신사업법’은 통신사업에 참여하는 소수 기업들의 이익표명 외에 반대집단은 존재하지 않았으며, 기업가정치 유형에 속하는 ‘수질환경보전법’의 경우는 입법에 대한 강력한 반대활동이 있었음에도 정부내 정책기업가에 의해 입법이 성공할 수 있었다는 것이다.

전진영(2009)은 법안의 정책유형에 따라 의제설정의 주도자와 정책대안과정에서 영향을 행사하는 주체가 다르며, 입법갈등의 양상도 상이하게 나타남을 제시하였다. 즉 기업가정치와 이익집단정치에 속하는 법안의 경우 관련 이익집단의 영향력 행사로 인해 애초의 원안이 그대로 정책대안으로 채택되지 않고 법안의 정책내용에 상당한 수정이 가해지게 되며, 반면 다수주의 정치나 기업가정치에 해당하는 법안의 경우는 정부가 정책의제의 설정이나 정책대안의 채택과정을 주도하는 것으로 나타난다는 것이다.

정찬호(2011)는 입법안에 대한 국회 법사위에서의 체계·자구심사과정에 있어서 입법유형에 따라 상이한 심사경로가 나타남을 분석하여, 대중정치 유형과 고객정치 유형의 법안은 법사위 전체 회의에서 즉시 처리되는 경향성을 보이는 반면 이익집단정치 유형과 기업가정치 유형의 입법안은 응집력 강한 이해관계집단의 영향력으로 인해 즉시 처리되지 못하고 소위원회에 다시 회부되는 경향을 보인다고 한 바 있다.

제 2 장 이론적 배경과 분석틀

제 1 절 월슨(J. Q. Wilson)의 ‘정치적 비용편익 분석모형’

월슨의 ‘정치적 비용편익모형’의 특징은 정책결정과정의 다양한 정치행위자(대통령, 정부관료, 의회 및 상임위원회, 시민단체 및 이익집단 등)의 정치적 권력의 분배와 상호작용의 결과에 따라 정책이 결정된다는 일반적 인식을 넘어서서, 반대로 정책의 유형에 따라 정책과정의 중요 행위자 또는 행위자의 활동양태가 달라질 수 있다는 것이다.

정책유형에 따라 주요 정치행위자와 정치적 갈등의 양상이 상이하게 나타날 수 있음을 분석한 선구적인 연구로는 로위(Lowy)의 연구가 있다. 로위는 공공정책을 분배정책(distributive policy), 규제정책(regulatory policy), 재분배정책(redistributive policy)으로 구분하고, 각 범주마다 독특한 정치구조와 정치과정을 발전시켰다고 주장하였다. 이는 정책이슈의 성격에 따라서 정책과정이 상이하게 전개된다는 점을 최초로 주지시킨 연구였다고 할 수 있다(전진영, 2009).

그런데 로위의 정책유형화는 정책유형의 경계가 명확하지 않고 분배·재분배·규제 정책에 대한 명확하고 배타적인 분류를 제시하지 못하는 근본적인 한계를 갖는다고 할 수 있다. 예컨대 규제정책이 동시에 재분배적 특성을 갖고 있을 수 있다. 이러한 점에서 월슨의 ‘정치적 비용편익분석모형’은 보다 엄격한 기준을 통해 정책유형을 분류하였다는 점에서 큰 의미를 가진다고 할 것이다.

또한 월슨의 모형은 정책내용에 따른 정책결정양식의 유형화를

시도하는 모형들(Lowi, 1964; 1972; Ripley and Franklin, 1984; 1986) 가운데 방법론적 개체주의와 합리적 인간관을 엄격히 적용함으로써 보다 이론적·방법론적 일관성을 유지하고 있다는 점도 지적되고 있다(정용덕·정순영·라휘문, 1996).

월슨은 제안된 정책의제에 대하여 관련 이해관계 집단들이 인식하는 비용과 편익에 주목하였으며, 정책의제의 특성에 따라 관련 집단들의 정치적 행위 양식이 달라질 수 있음을 제시하였다.

즉 정책비용(policy cost)과 정책편익(policy benefit)이 불특정다수에게 분산되는지 혹은 소수의 특정집단에게 집중되는지에 따라 공공정책을 고객정치(client politics), 기업가정치(entrepreneurial politics), 대중정치(majoritarian politics), 이익집단정치(interest-group politics) 등 네 가지 유형으로 구분하였으며, 정책의제가 네 가지 정책유형 중 어떤 유형에 속하는 지에 따라서 정책결정과정은 주요한 정치세력(대통령, 행정부, 의회, 이익집단 등)의 영향력, 여론의 역할 등에 있어서 다른 양상을 나타낼 수 있으며, 이는 정책의 방향 등에 영향을 줄 수 있다는 것이다.

여기서 정책비용은 정책의 채택으로 인해 누군가가 감당해야 하는 금전적·비금전적 부담(burden)이며, 정책편익은 정책의 채택으로 인해 향유하게 될 금전적·비금전적 만족(satisfaction)이다. 이러한 편익과 비용의 집중과 분산에 따른 정책유형 분류를 표로 정리하면 다음과 같다.

< 표 1 > 월슨의 정책 모형

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치	고객정치
	좁게 집중	기업가적정치	이익집단정치

이러한 정책비용 및 정책편익과 관련하여 월슨은 두가지 점을 지적하고 있다. 첫째, 정책결정과정에 영향을 주는 것은 정책비용과 편익이 실제로 어떠한 양상으로 발생하는가가 아니라 정책으로 인하여 사람들이 느끼는 비용과 편익에 관한 인식이다. 예컨대 공해방지에 관한 정치적 갈등은 사람들이 자동차회사가 비용을 부담한다고 생각하는 경우와 가격상승으로 인해 소비자가 결국 부담하게 된다고 생각하는 경우에 각각 다른 양상으로 나타난다.

둘째, 사람들은 누가 편익을 갖는가 뿐 아니라 그 집단이 수혜를 입는 것이 정당한가에 대한 것도 고려한다. 예컨대 미국에서 아동을 양육하는 독신여성에 대해 재정지원을 하는 프로그램이 도입되었을 때는 정당한 가치가 있는 것으로 일반적으로 받아들여졌으나, 오늘날은 수혜자가 과부뿐 아니라 결혼한 적 없는 성적으로 방탕한 여성도 포함된다는 생각이 만연해지면서 논쟁이 되고 있고, 이에 따라 정책의 정당성이 일정부분 상실되었다는 것이다.

각각의 정책유형별 특성을 살펴보면 다음과 같다.

① 고객정치(client politics)

고객정치 유형의 정책은 정책편익이 소수의 특정집단에 집중되고 정책비용은 다수의 불특정집단에 분산되는 경우이다. 정책편익

이 소수집단에 집중되기 때문에 정책에 따른 수혜집단은 정책과정에 있어서 조직적인 참여의 유인이 강한 반면, 개별적으로 매우 작은 영향을 받는 일반 대중은 비용을 거의 인식하지 못하거나 정책에 대해 무관심하게 되며, 매스미디어 역시 일반적으로 관심을 부여하지 않는다. 이러한 상황에서 정치가들은 정책편익을 얻게 되어 정책과정에 적극 관여하는 소수 수혜집단 즉 고객의 요구에 즉각적으로 반응하여 이들의 이익을 대변하는 포획(capture)현상이 발생한다. 또한 정책결정과정에서 조직화된 반대가 없는 특정집단의 요구를 의회·정당이 거절할 이유가 없기 때문에 이러한 정책 유형의 법안은 일반적으로 초당적인 지지를 얻고 의회를 통과하며, 이 때 후원자 역할을 하는 의원의 역할이 매우 중요하다. 이러한 고객정치 유형에 해당하는 정책으로는 농산물가격 지지정책이나 항공산업에 대한 보조금 등 특정산업에 대한 보조나 조세감면 정책 등을 들 수 있다. 항공산업에 대한 보조금 정책은 소수의 항공사에게 매우 큰 편익을 가져다 주는 반면, 그에 따른 비용은 정부예산을 통해 전체 국민에게 체감하기 힘든 미미한 수준의 추가적인 조세부담을 야기시킨다고 할 수 있다. 따라서 이러한 정책은 항공사 등 고객의 요구에 따라 정책이 채택되기 쉬운 양상을 띠게 된다.

② 기업가정치(entrepreneurial politics)

기업가정치 유형의 경우 정책의 비용은 소수의 특정집단에 부과되는 반면, 그로 인한 혜택은 다수의 공중에게 돌아간다. 일정한 정책으로 인해 수혜를 상실하거나 새롭게 비용을 부담하게 되는 특정 소수집단은 해당 정책의 채택에 대해 강력한 반대활동을 할 유인을 갖는 반면, 편익을 얻는 다수집단은 그 혜택을 거의 인식

하지 못하거나 개개인별 편익이 매우 작기 때문에 정책의 채택을 위해 직접 참여하여 활동할 유인을 갖지 못하게 되는 이른바 ‘집단행동의 딜레마’(collective action dilemma) 상황에 처하게 된다. 따라서 이러한 정책유형이 채택되기 위해서는 비조직적이고 무관심한 다수를 위해 활동하는 이른바 ‘정책기업가’(policy entrepreneur)의 주도적인 노력이 필요하다. 정책기업가는 정부 내부 뿐 아니라 공익적 시민단체, 관련 전문가집단 등 정부외부에서 활동할 수도 있다. 기업가정치의 대표적인 사례로는 대기오염 방지를 위한 환경 규제나 자동차 안전규제 정책 등을 들 수 있다. 예컨대 기업에 대한 환경규제 정책은 제조과정에 있어서 오염물질의 배출 감소를 위한 추가적인 설비 등이 요구됨에 따라 해당하는 특정 기업에게 정책의 비용이 집중적으로 부과되는 반면, 정책의 편익은 불특정 다수에게 환경의 개선이라는 수혜를 통해 주어지게 된다.

최근 논란이 된 바 있는 일반의약품에 대한 슈퍼 등 약국 외 판매를 규정한 약사법 개정안은 대표적인 기업가 정치유형에 해당한다고 할 수 있다. 다수의 일반국민 입장에서는 정책이 시행될 경우 ‘의약품구입의 편의성’이라는 편익이 증진되나, 소수의 특정집단인 약사들은 ‘약국의 매출감소’라는 정책의 비용을 집중적으로 부담하게 된다. 이에 따라 약사회를 중심으로 정책이 채택되지 않도록 강력한 입법저지 활동을 전개하게 되며, 그 결과 대통령과 정부가 국민 편익증진을 위해 공식적으로 추진한 정책대안이 국회에서 의결되기 매우 힘든 모습을 나타내고 있음을 알 수 있다⁵⁾.

5) 국회의 소관 상임위 위원들은 약사회의 집중적 로비와 차기 선거에서의 낙선운동 위협 등에 민감할 수 밖에 없으며, 반면 일반국민들은 정책의 편익이 그리 크지 않으므로 정책을 의결하지 않는 위원들에 대해 별다른 영향력을 행사하지 못하게 된다.

③ 대중정치(majoritarian politics)

대중정치에 해당하는 정책은 정책의 비용과 편익이 모두 불특정 다수의 국민들에게 넓게 분산되는 경우이다. 예컨대 일반적인 사회복지정책이나 조세정책, 외교안보정책 등이 이에 해당한다. 이러한 정책들의 경우 개개인이 체감하는 정책의 비용이나 편익 모두 매우 작게 되며 따라서 정책과정에서 개인이나 관련 이익집단의 참여나 영향력은 적게 된다. 따라서 정책의제형성이나 결정과정에서 당파적이고 이념적인 입장에 따라 논쟁이 벌어지기도 하지만 일반적으로 대통령과 행정부 등 정책엘리트의 주도적인 역할이 나타나고, 기술적·관료적 방식에 의한 정책결정이 이루어지게 된다. 즉 정책결정이 이익집단간의 상호작용이 아니라 전 국민적인 이익 또는 여론을 반영하여 다수 국민에게 호소하는 방식으로 이루어지게 된다.

④ 이익집단정치(interest-group politics)

정책비용과 편익이 모두 특정의 소수집단에게 집중되는 경우이다. 정책에 따라 비용을 부담하는 집단과 편익을 입는 집단 모두 조직동원과 활동의 유인이 강한 반면 일반국민들의 인지도는 낮다. 이 경우 정책과정에서 정부나 의회·정당의 리더십은 매우 약하며 정책으로 인해 집중적으로 비용을 부담하게 될 집단과 편익을 집중적으로 얻게 될 집단 간에 첨예한 갈등이 표출되며, 집단 간 투쟁의 결과 상대적으로 우세한 집단의 이익이 정책과정을 지배하게 된다. 대표적으로 최저임금법이나 노동쟁의조정법 등 노동관계 법안이나 의약분업정책 등이 이에 해당한다. 의약분업정책의 경우 정책시행을 둘러싸고 이해관계가 대립되는 의사회와 약사회간의 투쟁과 합의를 통해 정부정책이 결정되는 모습이 나타난 바 있다.

제 2 절 월سن모형의 공무원연금정책 적용가능성

1. 공무원연금제도 개관

1) 제도의 목적 및 성격

공무원연금제도는 공무원연금법 제1조에서 규정하고 있는 바와 같이 “공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·폐질에 대하여 적절한 급여를 실시함으로써 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여”하는데 그 목적이 있다.

이는 재직중 사고나 퇴직 후의 소득상실에 대비하는 사회보장적 측면의 의의라고 할 수 있으며, 이 밖에 공무원의 퇴직 후 생활의 불안감을 해소시켜 줌으로써 재직 중 사기진작과 근무의욕을 고취하고 젊고 유능한 인재를 임용하여 장기재직을 유도함으로써 국가발전을 위한 직업공무원제를 확립하기 위한 인사정책적 목적이 자리잡고 있다.

공무원연금은 정부와 공무원의 보험료 수입을 근간으로 하여 운영되는 사회보험제도의 성격을 가지며, 한편으로는 국가에 의한 부양제도의 성격 또한 가지고 있다. 부양제도란 국가가 고용주로서 근로자인 공무원들에게 연금의 지급을 책임지는 것으로, 대표적인 국가로서 독일을 들 수 있다. 독일의 경우 공무원은 보험료를 납부하지 않으며 퇴직 후 국가예산으로 연금을 지급받게 된다. 우리나라의 경우 1960년 제도 도입이후 공무원과 정부가 50:50으로 균등 부담하는 사회보험방식을 유지하였으나, 2000년 제도개정으로 연금재정 적자에 대해 정부가 추가로 보전하도록 하는 보전금제도가 도입되면서 순수한 사회보험적 성격이 희석되고 사실상 부양제도의 성격으로 전환되었다고 할 수 있다(배준호, 2006).

2) 공무원연금의 특수성의 논리

보편적 사회보장제도인 국민연금과 달리 공무원연금은 역사적으로 관료제의 발달과 연관되어 있다. 즉 유럽 대륙국가에서 신분제적 직업공무원제가 발달하면서 국가에 의한 부양제도로써 성격이 공무원연금에 강하게 나타나게 되었다.

특히 후발 국가의 경우 공무원연금은 국가체제의 형성 및 그에 따른 관료의 위상을 정립하는 정책적 수단으로 발전하여 왔기 때문에(권혁주 외, 2005) 공무원연금제도의 형성에 있어 이러한 인사정책적 측면의 특수성이 중요하게 나타난다. 즉 공무원은 민간근로자와 달리 영리행위·겸직 금지 등의 기본권 제한, 공직자 재산등록 등 높은 윤리기준이 적용되고 이에 위반할 경우 연금의 지급이 제한되는 등의 특징이 있다.

그러나 최근 공직의 특수성을 인정하지 않는 사회적 인식이 급격히 늘고 있으며, 이는 1980년대 이후 공공부문에도 시장원리를 도입해야 한다는 신공공관리론(new public management)의 등장과 우리사회의 정치·경제적 발전에 따른 시민사회와 민간부문의 성장, 그 밖에 공직개방 등 민관간 직업이동성의 확대 등에 기인한다고 할 것이다. 이러한 사회적 인식은 공무원이 민간과 구분되는 특별한 사회적 역할을 수행하지 않으므로 공무원연금제도를 별도로 운영해야 할 필요가 더 이상 없다는 주장으로까지 확산되고 있다(김상호, 2008).

한편으로는 국가와 관료의 역할을 강조하는 최근의 거버넌스적 시각에서 오히려 공직의 특수성을 부각하는 견해도 있다(권혁주 외, 2005). 즉 거버넌스적 관점에서 관료들은 사회의 다양한 주체들과의 파트너십 하에서 통제보다는 영향력 행사를 통해 정책을 수행해야 하며, 따라서 다양한 사회적 이해와 갈등관계 속에서 관

료의 중립성 확보를 위한 구조적 자율성은 관료제의 필수조건이라 할 수 있으며, 이러한 측면에서 공적연금제도 하에서 공무원연금이 차별적 제도로써 존재하는 이론적 근거가 될 수 있다는 것이다.

OECD(2007)에서도 재정안정화와 사적부문 연금제도와와의 조화·양립가능성 이외에 공공부문 내에 우수인재를 유치하고 유지하는 것을 공공부문 연금개혁의 주요 동인으로 제시하고 있으며, 또한 공무원연금이 공직봉사 동안의 의무수행과 충성심에 대한 대가라는 인식이 공무원연금이 민간부문 연금에 비해 상대적으로 후한 이유라고 하고 있다.

공무원연금의 특수성은 제도의 기능 및 역할이라는 측면에서도 찾아볼 수 있다. 다수의 선진국 공무원연금제도는 노후의 최저생계보장을 위한 기초연금적 성격과 민간의 기업연금(occupational pension)에 준하는 부가연금의 기능을 함께 수행하고 있으며(KDI, 2006), 우리나라의 공무원연금제도 역시 기초적 노후소득보장기능 이외에 기업연금적 성격의 급여가 포함되어 있다. 즉 민간근로자의 경우 ‘근로자 퇴직급여보장법’상 퇴직급여(퇴직금 또는 퇴직연금)와 노후소득보장기능의 국민연금제도를 적용받는 반면, 공무원 은 공무원연금이라는 단일제도내에 이 두기능이 혼재되어 있는 것이다.

이상과 같이 공직의 특수성과 공무원연금의 급여기능적 특성 등을 고려할 경우 단순한 급여액 비교를 통한 민간 국민연금과의 형평성 논의는 한계가 있다고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 이와 같은 공무원연금의 특수성을 이유로 국민연금과의 비교자체를 거부하는 것은 공무원연금의 비용부담자로서 국민의 동의를 구하기 쉽지 않을 것이며 이는 공무원연금개혁을 위한 사회적 합의에 이르는 길을 더욱 어렵게 할 것이다. 따라서 공무원연금과 국민연금

간의 형평성을 논의함에 있어서는 제도적 형평성과 공무원의 특수성을 동시에 고려한 보다 포괄적인 형평성 개념의 정립이 필요할 것이며, 이를 통해 연금제도 개혁에 있어 공무원연금의 특수성을 어디까지 인정할 것인가에 대한 사회적 논의가 이루어져야 할 것이다.

3) 공무원연금 재정현황 추이 분석

1960년 제도가 실시된 이래 줄곧 흑자를 유지해 오던 공무원연금은 1993년 처음으로 적자가 발생하였으며, 1995년에는 연금적자가 당해연도 기금운용수익을 초과함으로써 연금기금이 처음으로 잠식된 바 있다.

이러한 연금재정의 적자의 원인으로는 먼저 제도도입 이후 지속되어온 저부담·고급여의 급여수급구조가 원인으로 지목되고 있다. 즉 제도 도입초기에 정부는 공무원의 낮은 보수를 보완하기 위해 당장의 재정지출 없이 장래 지급할 연금을 인상해주는 정책수단을 사용하였다.

두 번째로 인구고령화와 제도성숙에 따른 연금수급자의 급속한 증가가 재정악화의 원인이 되고 있다. 1990년에 25,121명이었던 연금수급자⁶⁾는 2010년말 현재 323,279명에 이르러 약 12배 이상 증가하였으나, 같은 기간 동안 현직공무원 수는 843,262명에서 1,059,963명으로 큰 증가가 없음을 알 수 있다.⁷⁾ 그 결과 부양률은⁸⁾ 3.0%에서 30.5%로 급격하게 상승하였다. 이는 현직 공무원 33명이 연금수급자 1명을 부양하던 것에서 공무원 3.3명당 연금수급자 1명을 부양하는 것으로 바뀐

6) 퇴직연금 및 유족연금의 수급자수 기준이며, 국가가 비용을 부담하는 장해연금수급자는 제외하였다.

7) 『공무원연금통계 2011』, 공무원연금공단.

8) (연금수급자수/현직공무원수)×100으로 산출되며, 연금제도의 성숙도를 나타내는 지표로 흔히 사용된다.

것을 의미한다.

우리나라 공적연금의 부양률을 비교한 <표 2>를 보면 공무원연금의 부양률은 1975년에 도입된 사학연금이나 1988년부터 시행된 국민연금에 비해 2배가량 높음을 알 수 있으며, 아직까지 연금재정 흑자를 보이고 있는 사학연금이나 국민연금과 달리 공무원연금의 재정악화가 심각한 것은 이와 같은 제도성숙도가 직접적 원인이라 할 수 있다.

< 표 2 > 공적연금 부양률 비교

(2011년말 기준)

구분	공무원연금	사학연금	국민연금
가입자 (a)	105만 9,963명	27만2,899명	1,988만 5,911명
연금수급자 (b)	32만3,279명	4만556명	316만 6,983명
부양률 (b/a)	30.5%	13.9%	15.9%

한편 2010년 기준 우리나라 65세 이상 인구는 전체 인구의 11%정도이며, 2030년경에는 24.3%로 65세 이상 인구가 전체의 20%를 초과하는 이른바 초고령사회에 진입할 것으로 예상되고 있다.⁹⁾ 반면 공무원집단만을 별도로 놓고 보면 전체 공무원집단(재직자+연금수급자) 중 연금수급자의 비율은 23.4%로 이미 초고령사회로 진입하였음을 알 수 있다.

연금재정문제가 가시화된 1990년대 이후 재정현황을 살펴보면 <표 3>과 같다¹⁰⁾.

9) 『2010 한국의 사회지표』, 통계청

10) 『공무원연금통계 2010』, 공무원연금공단.

< 표 3 > 공무원연금 재정현황

(단위 : 억원)

연 도	연금수입	연금지출	수지차	기금운용수익	기금총액
1990	7,882	7,220	662	3,345	35,786
1995	15,183	21,568	△6,385	5,466	51,495
1996	19,059	18,620	439	4,871	56,805
1998	19,789	37,323	△17,534	3,363	47,844
1999	22,471	49,991	△27,520	5,966	26,290
2000	23,446	32,904	△9,458	920	17,752
2001	28,691	29,289	(△598)	3,144	20,896
2002	34,295	30,519	3,776	2,604	27,276
2005	40,934	47,030	(△6,096)	5,077	38,295
2009	48,439	67,467	(△19,028)	5,012	51,873
2010	59,827	72,899	(△13,072)	6,434	58,307

* 수지차에서 ()는 정부재정을 통한 보전된 금액을 표시함

<표 3>에서 보면, 1995년 연금수지 적자가 기금운용수익을 초과하여 기금잠식이 발생한 이후 1995년말 공무원연금제도 개선이 있었고 이에 따라 1996년에는 소폭의 흑자가 발생하였음을 알 수 있다.

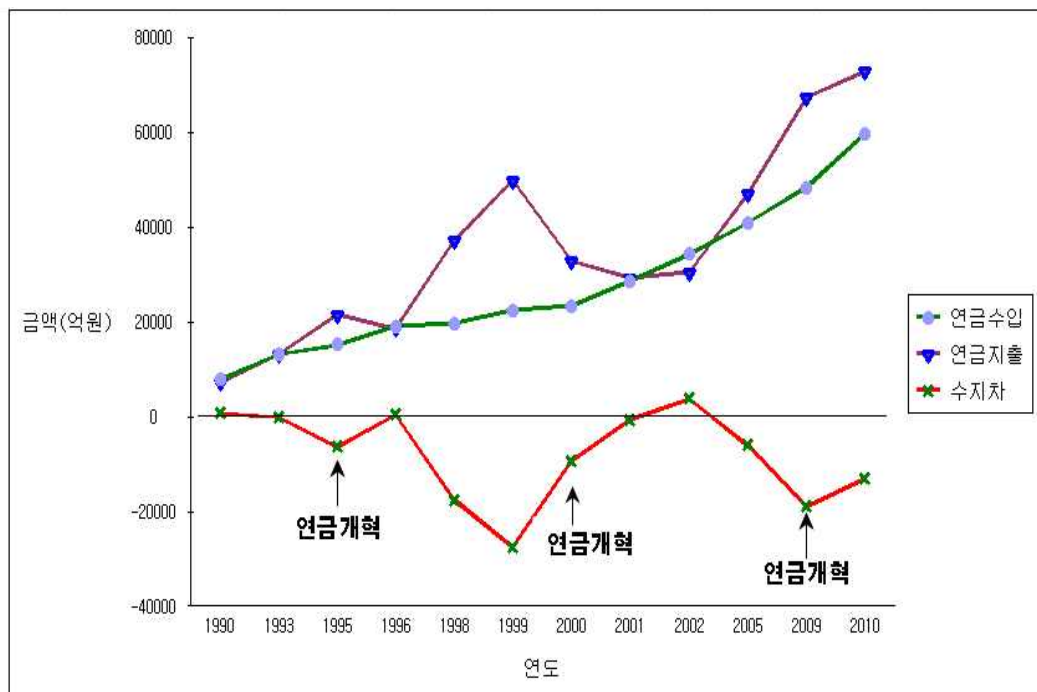
그러나 그 다음해인 1997년부터 다시 적자가 발생하여 1998~2000년까지 대규모 적자가 발생하여 기금의 고갈이 우려되는 상황이 발생하였다.

이는 그 당시 IMF 경제위기에 따른 대규모 공공부문 구조조정에 따라 퇴직자가 대량 발생함에 따라 급여지출이 일시적으로 급증한데도 원인이 있으나 보험료율만을 인상하였던 1995년 연금개혁의 성격에 주요한 원인이 있다고 할 것이다.

또한 2000년 연금개혁이후에도 보험료율의 인상에 따라 2001~2년에서 나타나는 바와 같이 단기적으로는 적자가 대폭 줄어들거나 흑자가 발생하였으나 이후 다시 대규모의 적자가 발생하고 있음을 알 수 있다. 이 역시 2000년 개혁이 보험료율 인상에만 치중하고 급여인하 등을 통한 장기적인 재정개선 효과에는 미흡하였음을 의미한다고 하겠다.

유사한 상황은 2009년 개혁에서도 나타나는 데, 제도개선이 적용된 2010년의 경우 보험료율의 대폭적 인상에 따라 기여금 수입은 크게 증가하였으나, 급여지출은 계속적으로 증가하였고 그 결과 연금적자는 2009년에 비해서는 다소 줄었으나 여전히 1조원을 초과하는 것으로 나타났다.

< 그림 1 > 공무원연금 재정수지 추이



<그림 1>을 통해 살펴보면, 1990년대 이후 세 차례의 연금개혁 시 단기적으로 보험료 인상에 따른 연금수입의 증가로 연금수지가 다소 안정화되었다가(1995년 개혁후의 1996년, 2000년 개혁 후의 2001~2년, 2009년 개혁 후의 2010년) 이내 다시 개혁이전과 유사한 수준의 수지악화가 나타나는 모습을 반복하고 있음을 볼 수 있다.

이러한 추세에서 볼 때 2009년 제도개혁이 있었음에도 연금적자에 따른 정부보전금은 지속적으로 증가할 것으로 보이며¹¹⁾, 몇 년 이내에 다시 제도개혁의 목소리가 나타날 것으로 예상된다.

이는 결국 이제까지의 연금개혁이 근본적인 재정안정화를 달성하지 못하고 모두 점진적이고 부분적인 형태로 이루어졌기 때문에 발생하는 문제라고 할 것이다.

제 3 절 분석틀의 설정

일반적으로 연금개혁정책에 영향을 미치는 요인으로 인구고령화·경제성장의 둔화 등 정책환경 혹은 구조적 압력의 중요성, 연금개혁을 둘러싼 복지연합 또는 복지동맹, 복지납세자 등의 구조적 이해관계 등을 중요시하는 권력자원모형의 설명, 신제도주의적 입장에서 각국이 처해있는 기존 제도의 경로의존성이나 권력의 집중정도, 거부점(veto point) 등 정치제도의 특성 등이 제시되고 있다(현외성, 2008).

이러한 연금개혁의 정치적 요인 이외에 우리나라의 경우 국민연

11) 2008년 공무원연금제도발전위원회의 재정추계 전망을 보면 제도개선 이후에도 2013년 20,930억원, 2015년 36,062억원, 2017년에는 51,690억원의 연금적자가 발생할 것으로 예측되었다.

금과 다른 ‘공무원연금의 특수성’이라는 제도적 요인도 연금개혁과정에 영향을 미치는 요인으로 고려될 수 있을 것이다.¹²⁾ 즉 기왕에 존재하는 공무원연금제도가 단순한 사회복지급여의 성격만이 아니라 민간의 퇴직금적 성격의 급여를 포함하고 있고, 인사관리적 수단의 성격도 아울러 가짐으로 인해 개혁을 더욱 복잡하고 어렵게 만든다는 것이다.

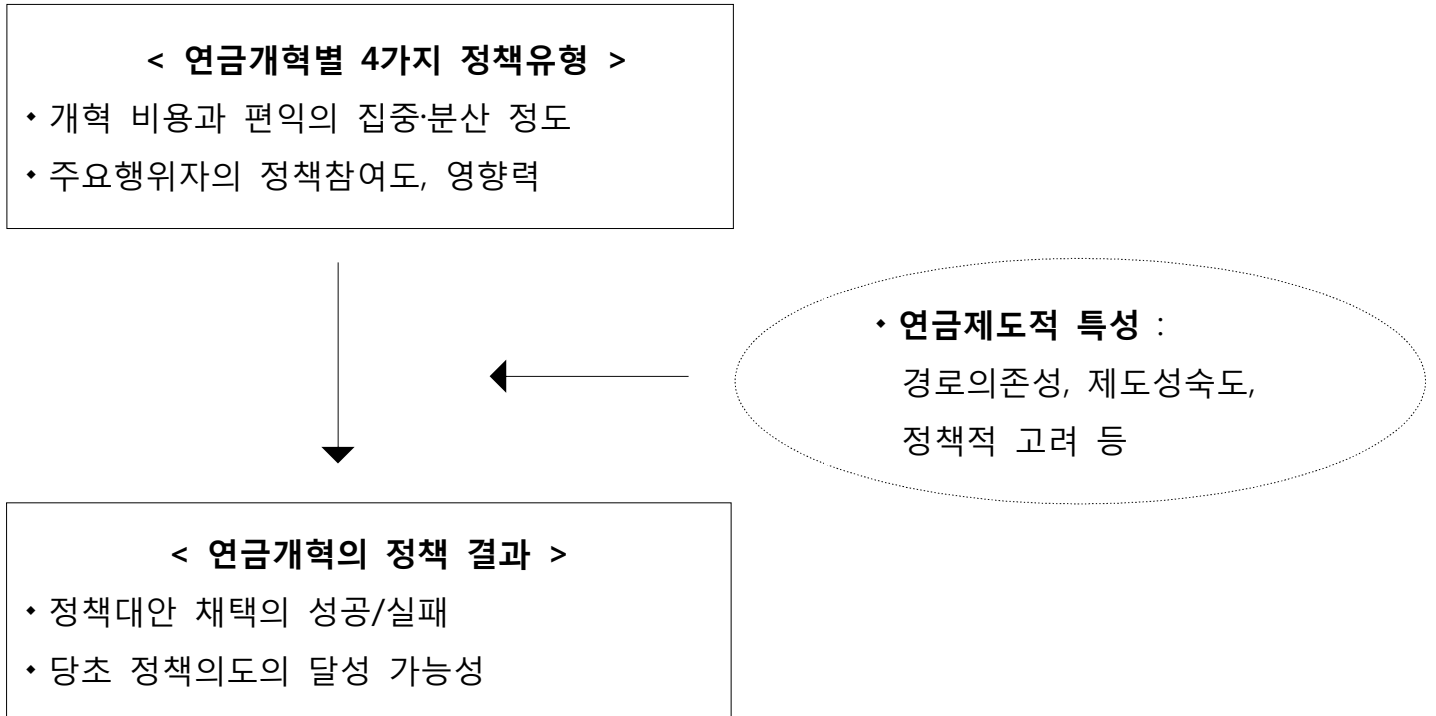
본 연구에서는 복지축소의 연금개혁 정책과 복지확대의 연금정책에 대해 월슨의 정책유형 분류를 기준으로 이해당사자 범위, 참여강도 등 정책결정과정의 특성이 어떻게 다른가를 비교하고, 그에 따른 정책결정과정의 차이가 정책의 방향성에 어떠한 방식으로 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

아울러 연금개혁의 결정요인으로 흔히 제시되는 정치구조적 요인과 연금제도의 특성이 공무원연금개혁에 있어 어떠한 영향을 주었는지, 그리고 그러한 제도적 요인들이 ‘기업가정치’라는 공무원연금개혁의 정책 특성과 어떠한 상호연관성을 가지고 작동하였는지를 고찰하고자 하며, 이를 통해 향후 공무원연금개혁을 위한 정책과정상의 효과적인 전략방안에 대해 모색해 보고자 한다.

이상의 논의를 통해 본 연구의 분석틀을 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

12) 국민연금이 국민일반의 노후 기초보장이라는 순수사회보장적 성격의 제도라고 한다면, 공무원 연금은 근로보상의 임금후불적인 민간 퇴직금적 성격을 포함하고 있고, 한국의 경우 유럽대륙식 직업공무원제를 도입하면서 연금은 장기제직 유도라는 인사정책적 목적을 아울러 가지고 있다(권혁주 외, 2005).

< 그림 2 > 본 연구의 분석틀



제3장 2003년 이전 연금개혁 특성 분석

제1절 2003년 이전 연금개혁과정

1. 1995년 공무원연금개혁

1) 개혁 배경 및 경과

공무원연금제도 실시 이후 줄곧 흑자를 유지해오던 연금재정은 1993년 처음으로 적자가 발생하였다. 즉 제도 도입 후 30여년이 경과하면서 저부담 고급여의 수급구조하에서 연금수급자가 지속적으로 증가함에 따라 당해연도 기여금 등 연금수입보다 급여지출액이 약 398억원 더 커지게 되어 연금기금에서 적자액을 충당하게 되었다. 이어 1994년에는 적자액이 1,831억원으로 증가하였고 1995년에는 적자규모가 6,385억원으로 증가하였으며, 이 금액은 그 해의 기금운용수익 5,466억원보다 919억원이나 많아 연금기금이 최초로 잠식되는 현상이 나타났다.

1993년 최초로 연금적자가 발생함에 따라 정부는 연금재정 문제의 심각성을 인식하면서 정책의제로 다루기 시작하였으며, 1994년에 KDI(한국개발연구원)에 연금재정안정화 대책에 대한 연구를 의뢰하게 되었다. 이에 KDI에서는 1994년 8월 『공무원연금재정의 장기전망 및 연금제도의 발전방향에 관한 연구』를 통해 공무원연금의 장기재정전망과 함께 재정안정화 대책을 제시하였다. 이후 정부는 이러한 연구결과를 토대로 재정안정화를 위한 제도개선 방안

을 마련하여 국회에 제출하였으며, 1995년말 개정안이 국회에서 의결됨에 따라 연금개혁이 이루어지게 되었다.

재정안정화를 위한 주요 제도개선 내용으로, 종전 보수월액 대비 11%(정부 5.5%, 공무원 5.5%)이었던 보험료율을 15%(정부 7.5%, 공무원 7.5%)로 인상하였고, 지급개시연령제를 도입하여 법 개정이후 신규임용자에 대해서는 원칙적으로 60세 또는 정년퇴직 시부터 연금을 지급하도록 하였다. 그 외 종래 연금기금에서 지급했던 사망조위금 등 부조급여와 퇴직수당에 대해 전액 정부 일반재정에서 부담하도록 하였다.

이러한 1995년의 개혁은 종전까지 수혜위주의 연금정책을 재정안정화를 위한 정책으로의 전환을 시도하였다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 급여수준에는 변동이 없는 등 개혁의 내용이 미미하여 장기적 재정안정화를 도모하는데는 실패하였다고 할 수 있다(최재식, 2004).

2) 정책과정 및 행위자 분석

1995년 연금개혁은 재정안정화에 대한 용역보고서의 결과를 토대로 정부가 개혁안을 마련하였다. 당시 정부에서는 공무원연금에 대한 장기 재정전망에 관한 KDI의 연구결과에 대해 외부에 공개하지 않은 상태에서 공청회 등 연금개혁에 대한 어떠한 사회적 논의 없이 패쇄적 방식의 의제설정 및 정책대안을 형성하였다. 이는 민감한 연금제도 개선문제가 언론에 공개되어 사회적으로 공론화되는 것을 정책담당자들이 의도적으로 회피하였기 때문이며, 또한 이 당시 문민정부가 들어서는데 민주화가 진행되었지만 오늘날과 같이 시민사회가 발달하지 못한 상태에서 정책결정과정에서 다양한 이해관계집단이나 시민단체가 참여할 수 있는 제도적 장치가

마련되지 못한 채 정부가 일방적으로 정책대안을 마련하는 방식이 우세하게 남아있었기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

한편 이 당시 국회는 여당이었던 민자당이 과반의석에서 단 1석이 모자란 상황이었으며,¹³⁾ 20여명에 달하는 무소속 의원 중 친여 성향의 의원을 고려하면 사실상 과반에 달했다고 볼 수 있다. 또한 대통령이 여당총재를 겸함으로써 사실상 국회에 대한 강한 통제력을 행사했던 당시의 정치적 권력 구조하에서 정부가 제출한 법안에 대해 국회가 거부자로서 역할을 수행하기는 거의 불가능했다고 하겠다. 실제로 당시 국회 회의록 등을 살펴보면 공무원연금법 개정안은 해당 상임위원회 등에서 커다란 이견이나 반대 등 심도있는 논의가 없었으며,¹⁴⁾ 결국 당초 정부제출안이 아무런 수정 없이 원안대로 본회의에서 의결되었다.¹⁵⁾

공무원연금개혁의 주요 이해당사자인 공무원들의 경우 이 당시에는 공무원노조가 형성되기 전이었기 때문에 자신들의 이익을 대변할 조직을 갖추고 있지 못하였다고 할 수 있다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 아직까지 정부 주도형의 패쇄적 정책결정체제가 우세한 상황에서 연금개혁에 대한 정보가 차단되어 있었으며 국회 심의과정에서도 반대의 목소리를 낼 수 있는 여건이 조성되지 않았다고 하겠다.

한편 이 당시 공무원연금의 적자는 연금기금에서 자체적으로 충당하도록 하였고 지금과 같이 별도의 정부 일반재정에 의한 적자보전제도가 없었기 때문에 일반 국민들은 공무원연금에 대해 직접

13) 국회 홈페이지(http://www.assembly.go.kr/renew10/asm/ifn/yat_04.jsp)

14) 국회 홈페이지(<http://naph.assembly.go.kr/search-simple03.jsp>)

15) 당시 정부가 법안을 국회에 제출(1995. 11. 15)한 후 불과 보름만에 국회 본회의를 통과(1995. 12. 1)한 것은 오늘날의 상황에서 상상하기 힘든 것으로, 국회 심의가 매우 형식적으로 이루어졌음을 짐작할 수 있다.

적인 이해관계를 갖고 있지 않았으며, 공무원연금 개혁에 대해 별다른 관심을 나타내지 않았다.¹⁶⁾ 이에 따라 시민단체 등에서도 공무원연금 개혁에 대해 주목할 만한 반응을 보이지 않았다.

요컨대 1995년 공무원연금 개혁은 정부가 정책에 관한 정보를 독점한 채 이해관계 집단이나 시민단체 등의 참여를 배제하고 일방적으로 의제를 설정하고 정책을 결정한 전형적인 정부주도형 정책결정과정의 양상을 띠었다고 할 수 있다.

2. 2000년 공무원연금개혁

1) 개혁 배경 및 경과

1995년 개혁으로 재정악화의 속도가 단기적으로 다소 완화되기는 하였으나, 1997년 외환위기 이후 1998년 정부의 구조개혁으로 인하여 퇴직자가 급증함에 따라 연금재정의 지출규모가 대폭 증가하게 되었고 이에 재정위기가 가속화되었다. 즉 1998년 1조7천억원, 1999년 2조7천억원, 2000년 1조8천억원 규모의 연금재정 적자가 발생하였고¹⁷⁾ 이를 연금기금에서 계속적으로 충당함에 따라 1997년말 6조 2천억원이 적립되어 있던 연금기금은 2000년말에는 1조2천억원으로 크게 감소되었고 이러한 추세가 유지될 경우 2001년에는 기금이 고갈될 것으로 예상되었다. 즉 재정안정화를 위한 제도개선과 부족한 연금재정에 대한 대책을 마련하지 않을 경우 연금지급이 불가능한 상태에 이른 것이다.

16) 공무원연금이 언론 등을 통해 사회적 관심사로 대두된 것은 2000년대 이후 국민연금개혁을 둘러싼 공적연금간 형평성 문제가 불거진 이후라고 할 수 있다.

17) 1999년 말 현재 연금수급자는 약 12만 9천명으로, 10년전에 비해 6배가량 증가하였으며, 특히 공무원 구조조정의 영향으로 '98~'99년 2년동안에만 약 5만6천명이 증가하여 기금고갈의 직접적 원인이 된 바 있다.

이에 1999년 한국개발연구원(KDI)은 『공무원연금제도의 구조개선 방안』이라는 연구보고서를 통해 연금재정안정화를 위한 제도 개선방안을 제시하였으며, 정부는 이를 토대로 2000년 초에 공무원연금제도 개선을 위한 작업반을 구성하여 연금법 개정을 위한 정부시안을 작성하였다. 정부는 이 시안을 가지고 공무원 등 이해 당사자를 대상으로 공청회와 지역별 설명회를 개최하였으나, 연금 수혜의 축소와 부담증가를 반대하는 공무원단체들의 실행행사로 인하여 원만하게 진행되지 못하였다. 이에 정부는 행정자치부차관을 위원장으로 하는 공무원연금제도개선기획단을 구성하여 보다 전략적으로 대처해 나가게 되었다. 기획단은 제도개선을 위한 협상안을 마련하여 공무원단체 및 전문가 그룹과 간담회 등을 개최하고, 홍보책자 배포·홈페이지를 통한 안내 등을 통해 개혁의 필요성과 주요내용을 홍보하였으며, 한편 TV 및 라디오 방송출연, 신문기고 등을 통해 공무원과 국민을 대상으로 연금제도 개선의 필요성에 대한 이해와 공감대 확산을 위한 활동을 전개하였다.

이러한 활동을 통하여 정부는 2000년 11월 16일 정부안을 국회에 제출하였으며, 한편 당시 야당이었던 한나라당에서는 12월 6일 이러한 정부안과는 별개로 독자적인 연금개혁안을 의원입법(민봉기 외) 형태로 발의하였다. 정부제출안과 의원발의안을 비교하면 크게 세가지 측면에서 차이를 나타내었다. 첫째, 보험료를 인상에 대하여 당시 7.5%에서 정부안은 9.0%로 인상토록 한 반면 의원발의안 8.0%로 인상할 것을 제안하였다. 둘째, 정부안에서는 매년도 연금 재정 부족분에 대해서는 정부가 추가적으로 전액 보전하도록 하고 있었으나, 의원발의안에서는 이에 추가하여 국가 및 지방자치단체가 매년도 보수예산의 4%를 미래 연금지급을 위한 책임준비금으로 적립할 것으로 규정하고 있었다. 셋째, 퇴직수당 지급과 관련하

여 의원발의안에서는 종전보다 퇴직수당 지급액을 인상할 것을 제안하고 있었다.

국회는 소관 행정자치위원회 심의를 통해 이러한 정부안과 의원 발의안을 절충하여 하나의 안(위원회 대안)으로 통합하였으며, 최종적으로 위원회 대안이 여야 합의를 통해 본회의를 통과함으로써 연금개혁안이 시행되게 되었다¹⁸⁾.

개혁의 기본방향은 공무원과 정부의 부담률을 인상하여 연금재정수입을 늘리고, 제도개선과 부담률 인상에도 불구하고 발생하는 연금재정 부족분에 대해서는 사용주인 정부가 보전토록 한다는 것이라고 할 수 있다. 이는 결국 제도가입자인 공무원과 정부재정의 궁극적 부담자인 국민이 공동으로 공무원연금재정의 책임을 분담토록 하는 것을 의미한다.

주요 내용으로는, 비용부담율의 인상(종전 보수월액 대비 7.5% → 8.5%), 연금산정 대상소득기간의 연장(최종보수 기준→최종 3년 평균 보수 기준), 매년도 연금재정 적자에 대한 정부보전제도의 도입, 그 밖에 매년도 연금액 인상기준의 변경(공무원보수인상률 기준→소비자물가상승률 기준), 지급개시연령제의 확대적용¹⁹⁾ 등이 있다.

‘95년 개혁에 이어 이 당시 개혁에서도 급여율의 인하는 개혁안에 포함되지 않았으며, 급여의 감액에 영향을 미칠 수 있는 요인으로, 연금산정의 기준이 되는 소득대상의 변경(종전 최종보수

18) 국회 홈페이지>국회정보시스템>2000년 행정자치위원회 회의록

19) ‘95년 개혁시 도입된 지급개시연령제는 ‘96년 이후 신규임용자부터 적용토록 규정하였으나, 2000년 개혁시 이를 확대하여 95년 이전 임용된 공무원에 대해서도 적용토록 하였다. 그러나 다양한 경과조치를 두어 2000년 말 현재 이미 20년이상 재직한 공무원은 제외하였고 20년이 안된 공무원의 경우에도 점진적으로 적용토록 함으로써 실제로 조기퇴직을 하더라도 60세부터 연금을 수령하는 경우는 2021년 이후 퇴직자부터 적용되도록 설계되었다(2000.12.30 개정 공무원연금법 부칙 제10조).

기준에서 퇴직전 3년평균보수 기준으로 변경)과 지급개시연령제의 확대 적용 정도를 들 수 있다. 여기서 연금산정 소득대상의 변경의 경우 퇴직시 최종보수와 퇴직전 3년평균 보수 자체가 큰 차이를 보인다고 보기 힘들고 그나마 퇴직전 3년간의 매년도 보수를 보수인상률을 반영하여 각각 퇴직시로 현재가치화한 후 이를 평균하도록 함에 따라 실질적으로 3년평균보수와 최종보수간의 차이는 거의 미미하였다.

결국 2000년 연금개혁에 따라 실질적으로 공무원이 체감하게 될 비용은 보험료율의 1%p(종전 7.5%→8.5%) 추가부담 정도라고 할 수 있다.

2) 정책과정 및 행위자 분석

1995년 연금개혁이 정부주도의 패쇄적인 정책결정과정을 보인 반면, 2000년 연금개혁은 정책결정과정에서 일정부분 이해관계집단의 참여가 보장되고 정부의 적극적인 정보제공을 통해 공론화의 과정을 거쳤다는 점에서 이전에 비해 진일보한 정책과정을 보여주었다고 할 수 있다.

즉 정부는 이전과 달리 공무원연금제도의 직접적 이해집단인 공무원들에게 적극적인 홍보를 통해 개혁의 불가피성에 대한 이해를 구하기 위해 노력했으며, 언론과 시민단체 등에 대해서도 공감대 확산을 위해 공청회를 개최하는 등 적극적인 대응을 주도하였다. 이는 시민사회의 성숙 등 민주주의가 심화됨에 따라 더 이상 이전과 같은 폐쇄적 정책결정이 곤란한 상황에서, 연금개혁에 대한 공무원단체의 강력한 저항이 발생하고 참여연대·경실련 등 시민단체의 활동이 활발해짐에 따라 정부의 불가피한 대응방식이었다고 볼 수도 있을 것이다.

당시 국회의 경우 여당인 민주당이 야당인 한나라당보다 의석수가 적은 여소야대 상황이었으며,²⁰⁾ 따라서 야당의 협조없이 개정안의 통과가 불가능하였다. 이러한 상황에서 한나라당은 당초 정부안에 비해 공무원의 입장이 대폭 반영된 보다 완화된 개혁안을 독자적으로 발의하였으며, 소관 상임위원회에서는 정부안과 한나라당 발의안이 절충된 형태의 위원회 대안을 마련하였고 이러한 대안이 최종적으로 본회의를 통과하게 되었다. 결국 정책결정과정에서 야당인 한나라당이 거부자로서 역할함에 따라 당초 정부안은 한층 후퇴된 상태로 대안이 채택될 수 밖에 없었다.

연금개혁의 직접 이해당사자인 공무원들의 경우 2000년 개혁당시에는 1995년과 달리 공무원단체를 통한 적극적 참여양태가 나타난다. 즉 이 당시 합법적인 제도로 성립된 각 지역별·부처별 공무원 직장협의회나 이전부터 조직되어 있었던 철도·체신 등 현업노조 등은 ‘공무원연금공동대책위원회’를 구성하여 연금개혁에 대한 규탄성명서를 발표하는 등의 활동을 시작하였다.

특히 이 시기 공무원단체는 국회의 야당의원들을 중심으로 직접 접촉을 시도하였으며, 정부의 연금개혁안을 보다 완화하는 내용의 별도의 개정안을 마련하여 의원입법 형식으로 국회에 상정될 수 있도록 하였으며, 이는 최종 통과안이 당초 정부안에 비해 후퇴되도록 하는데 결정적 기여를 했다고 할 수 있다. 즉 공무원노조는 정책결정과정에서 소극적인 거부자(veto player)로서의 활동에 그치는 것이 아니라 구체적이고 적극적인 활동으로 거부자의 역할을 수행하였으며(민효상, 2009), 결과적으로 성공하였다고 평가할 수 있을 것이다.

20) 국회 홈페이지(http://www.assembly.go.kr/renew10/asm/ifn/yat_04.jsp)

한편 이 당시 공무원연금의 재정적자에 대해 연금기금으로 자체 충당하고 있었기 때문에 국민은 공무원연금개혁의 직접 이해당사자로 대두되지 않았으며, 시민단체 등에서도 공무원연금개혁에 대해 크게 주목하지 않았다. 다만 '90년대 후반이후 재정적자가 심각해짐에 따라 언론의 비판이 꾸준히 제기되었고, 1998년 국민연금 개혁이후 공무원연금과 국민연금간 형평성에 대한 사회적 인식이 차츰 대두되기 시작한 정도였다.

3. 2003년 공무원연금개정

1) 개혁 배경 및 경과

공무원연금은 2000년 연금개혁시 매년도 연금액 조정방식을 보수연동제에서 물가연동제로 변경한 바 있다. 즉 인플레이션 등에 따른 연금수급액의 실질가치 하락을 방지하기 위해 매년도 소비자물가상승률에 따라 연금액을 인상하도록 한 것이다.

그런데 2001년 이후 당시 정부의 공무원보수현실화 정책의 추진으로 공무원보수인상률이 연 10% 내외의 급격한 상승을 보임에 따라 보수인상률과 물가상승률의 격차가 큰 폭으로 발생하였다. 그 결과 기 퇴직한 연금수급자들의 연금액은 매년도 물가상승률만큼 소폭 상승한 반면, 2001년 이후에 퇴직한 공무원들은 큰 폭의 보수인상을 통해 높은 연금산정 보수(퇴직전 3년평균보수)를 적용받아 직급·근무연수 등에서 동일한 조건이라도 이전에 퇴직한 공무원들에 비해 많은 연금액을 수령하는 현상이 발생하였다.

즉 2001년과 2002년의 공무원보수 인상률이 각각 12.8%, 11.4%에 달한 반면, 소비자물가 상승률은 2.3%, 4.1% 상승하는데 그쳤

으며, 이에 따라 2000년 이전 퇴직자의 연금액은 '01년 2.3%, '02년 4.1% 인상되었으나, 2001~2년 퇴직자는 퇴직전 높게 인상된 보수를 기초로 하여 연금액이 산정됨에 따라 동일 조건의 이전 퇴직자에 비해 높은 연금을 지급받게 된 것이다.

이에 따라 기 퇴직한 연금수급자들의 상대적 상실감과 불만이고조되었으며, 이들의 집단적 항의와 민원이 빈발하였고 국회가 이를 수용하여 의원입법 형식으로 제도개정을 실시하게 되었다.

주요 개정내용을 보면, 매년도 공무원보수인상률과 소비자물가상승률의 격차가 2%p이상 발생할 경우에는 매 3년마다 연금액의 인상을 보수인상률을 기준으로 2%p이내에서 재조정하도록 하였으며, 또한 “이러한 정책조정에도 불구하고 동일재직기간의 상하직급간 연금액의 역전현상이 발생된 때에는 별도보전을 통하여 해소되도록 한다”는 규정을 신설하였다.

이 개정은 외형상으로는 물가연동제의 원칙을 유지하면서 제도보완을 하는 것으로 보일 수 있으나, 물가연동을 기본으로 하되 보수변동률 $\pm 2\%p$ 범위안에서 자동조정하면서 직급간 연금역전을 보전하는 조치까지 두고 있는 점을 볼 때 내용면에서는 사실상 종전의 보수연동제로 환원된 것이라고 볼 수 있다(최재식 2004).

이러한 제도개정 사항은 물가연동제가 도입된 2001년 이후부터 소급적용토록 함으로써 2000년도 이전 퇴직자의 경우 2003년 이후 연금액이 당초 산정되었던 금액과 대비하여 평균 10%이상 추가인상되는 결과가 나타난 바 있다.

2) 정책과정 및 행위자 분석

위에서 본 바와 같이 2001년 연금액 조정의 물가연동제 시행은

보수와 물가변동률의 격차라고 하는 예상치 못한 외부적 요인과 결합하여 퇴직시기별 연금액의 격차가 발생하는 현상을 가져왔으며, 이는 퇴직연금수급자들의 집단적 반발을 불러일으켰다. 이러한 연금수급자들의 불만과 집단적 반발은 처음에 군인연금수급자들에게서 제기되었다. 상하간 계급의식이 강한 군의 조직문화속에서 계급, 재직기간 등이 동일한 조건하에서²¹⁾ 늦게 퇴직한 부하의 연금액이 자신보다 많은 것을 군인연금수급자들은 감내할 수 없었던 것이다.

이에 재향군인회를 주축으로 제도변경을 위한 조직적인 압력을 정부와 국회에 가하였으며 이에 따라 2000년 공무원연금법 개정내용과 유사하게 개정되었던 군인연금법상 물가연동제 조항을 다시 과거와 같이 보수연동제로 환원하는 내용을 담은 군인연금법 개정안이 의원입법으로 발의되어 국회 국방위원회의 법안심사소위원회에서 의결되었다(2002.10.8).

정부는 군인연금법 개정안의 국회 심의와 관련하여 2002년 10월 국무총리 주재 관계부처 장관회의를 통하여 당초 의원입법안과 같이 2000년 이전의 보수연동제로 환원하는 것에 반대하면서, 대안으로 매년 물가변동률에 의하 연금액의 조정 원칙은 현행대로 유지하되, 보수변동률과 물가변동률을 고려하여 매 3년마다 보수변동률과 2%이상 차이가 나지 않도록 연금액을 재조정하고, 조정후에도 계급간 연금액의 역전현상이 발생할 때에는 별도 보전을 통해 역전을 해소토록 한다는 정부방침을 결정하여 국회에 의견을 제출하였다. 이에 따라 국회는 이러한 연금개정 관련 정부의견을 수용하여 정부안대로 입법발의안을 수정하여 위원회 대안을 마련

21) 심지어 그 당시 2000년 이전에 퇴직한 대령의 연금액이 2002년에 퇴직한 중령의 연금액보다 적은 현상도 발생한 바 있다.

한 후 이를 상임위(2002.10.31)와 본회의에서 의결하였다(2002.11.7).

이러한 군인연금법 개정을 지켜보면서 공무원연금 수급자들 역시 직종별 퇴직자 단체 등을 중심으로 집단적인 입법로비 등 정치적 압력을 행사하였으며, 군인연금법과 동일한 내용의 연금액 재조정 조항을 담은 개정안이 의원입법을 통해 발의되었다(2002.10.25).

당초 의원 발의안에는 보수인상률을 고려한 연금액의 조정 조항만 들어있었으나, 상임위원회 심의과정에서 이미 개정된 군인연금법과의 형평성을 고려하여 공무원의 경우에도 직급간 연금액의 역전발생시 이를 해소할 수 있도록 역전보전 조항이 추가되었으며, 이러한 수정안이 국회 본회의를 통과하였다(2003.2.26).

직급간 역전보전 조항의 경우 정부에서는 당초 계급이 명확하고 상명하복의 계급문화가 발달한 군의 특수성을 고려하여 인정하였던 사항으로, 공무원의 경우 군인과 달리 직종이 매우 다양하고 교육직·법관·연구직 등과 같이 직급이 없는 직종도 다수 포함되어 있어 직급간 역전보전은 곤란하다는 의견을 가지고 있었다. 또한 당시 상임위원회 수석전문위원의 법률안 검토보고서에서도 공무원연금의 직급간 역전보전에 대해 여러 가지 문제점을 지적하며 사실상 반대의사를 나타낸 바 있다²²⁾.

이와 같이 당초 입법발의안에 포함되지 않았고 정부에서도 반대하였던 역전보전 조항이 상임위원회 심의시 추가된 것은 상임위원회 소속 국회의원들에 대한 공무원연금수급자들의 집단적 로비의 결과라고 할 수 있다(최재식, 2004).

요컨대 2003년 공무원연금제도 개정은 연금수급자들이 주도한 개정이었다. 즉 연금수급자들의 요구와 압력에 의하여 이들의 표

22) 국회 홈페이지>국회정보시스템 (<http://naph.assembly.go.kr/billDisplay.do?billId=022322>)

를 의식한 국회의원들이 연금수급자들의 이익을 대변하는 의원입법을 제안하였고 법제화하였다고 할수 있다.

제2절 연금개혁의 특성 : 월슨모형의 적용

1. 95년 · 2000년 연금개혁 : 변형된 이익집단정치

매년도 공무원연금의 적자가 발생할 경우 이를 정부재정을 통해 충당하도록 하는 보전금제도가 도입되기 이전에는 연금적자 발생 시 이를 연금기금내에서 자체 충당하도록 하고 있었기 때문에²³⁾ 공무원연금의 문제는 공무원집단 내부의 문제에 불과하였으며 일반국민은 직접적인 이해관계 집단이 아니었다.

이에 따라 연금개혁에 따른 비용의 부담 또는 편익의 수혜는 공무원이라는 한정된 소수집단에 모두 귀결되었다.

구체적으로 연금지급률 인상 등 복지확대 정책의 경우 편익은 현세대 공무원이 누리는 반면 그에 따른 비용은 장기적인 추가 재정부담으로 인해 미래세대 공무원에게 전가된다고 볼 수 있으며, 반대로 복지축소의 연금개혁의 경우 현세대 공무원이 비용을 부담하는 반면 미래세대 공무원이 편익을 얻는다고 할 수 있다. 즉 연금개혁의 비용과 편익이 현세대와 미래세대 공무원에게 서로 다르게 귀결되는 바 월슨의 모형을 적용하면 ‘이익집단 정치’유형에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

23) 이에 따라 적자가 처음 발생한 1993년 이후 2000년까지 총 6조 3천여 억원의 연금적자가 공무원연금기금에서 충당되었다.

다만 이 경우 미래세대 공무원은 정책의 시행 시점에서 실제로 존재하는 집단이 아니므로²⁴⁾ 현세대 공무원 집단의 이익만이 일방적으로 표출되는 특성을 나타내게 된다. 연금개혁의 비용을 부담하는 현세대 공무원들은 응집력있는 집단으로 조직화되는 반면, 개혁의 편익(연금재정안정화를 통한 비용부담의 축소)을 향유하게 될 미래세대 공무원들은 실체가 존재하지 않거나 존재하더라도 조직화되기 어렵다. 이에 따라 연금개혁과정에서 상호 대립되는 이해관계를 가진 이익집단간의 갈등이 표출되지는 않으며, 현세대 공무원집단만의 일방적 참여만이 이루어지게 되었다.

실제로 1995년과 2000년의 연금개혁을 둘러싼 갈등은 개혁을 추진하는 정부와 이에 반대하는 공무원집단 사이에서만 표출되었다고 할 수 있다.

공무원집단의 경우 1998년에 ‘공무원직장협회의 설립·운영에 관한 법률’이 공포·시행되었기 때문에 1995년 개혁 당시에는 공무원의 이해관계를 반영할 수 있는 응집력있는 이익집단이 존재하지 못하였으며, 정부의 주도하에 당시 여당이 지배하던 국회의 협력하에서 별다른 외적 충돌이나 갈등없이 신속하고 조용하게 연금개혁이 진행되었다고 할 수 있다.

또한 1995년 연금개혁안에서는 급여의 삭감은 처음부터 포함되어 있지 않았으며, 지급개시연령제의 도입도 법 개정 이후 신규임용되는 미래세대 공무원부터 적용토록 함으로써 기존 공무원은 개혁대상에서 제외되었다. 결국 기존 공무원의 경우 연금개혁에 따른 보험료 인상이 체감할 수 있는 유일한 비용이었다고 할 수 있다. 그나마 당시 개정법안에 대한 상임위원회 심사보고서에서도 지적하

24) 한편 존재한다고 하더라도 명확한 경계가 불분명하고 응집력있는 집단으로 조직화되기 어려우므로 결과에 있어서는 동일하다고 할 것이다.

고 있는 바와 같이,²⁵⁾ 1970년부터 보수월액의 5.5%를 납부하던 보험료를 수십년 만에 1%포인트 인상하는 것은²⁶⁾ 그동안의 경제성장이나 공무원 실질임금 인상 등을 감안할 때 공무원들에게 큰 부담으로 체감되지는 않았다고 하겠다.

한편 2000년 연금개혁은 이해당사자인 공무원단체의 강력한 저항과 적극적 참여가 처음으로 나타나고 성공한 사례이다. 특히 그 당시 태동기에 있었던 공무원직장협의회는 연금문제를 이슈화함으로써 조직 확대를 도모하는 전략적인 면까지 보여주고 있었다(최재식, 2004).

또한 국회의원과의 접촉을 통해 자신들의 입장을 반영한 의원입법안을 발의토록 하고 이것이 정부안과 절충되어 통과되도록 함으로써 결국 당초 정부 개혁안을 후퇴시키는 성과를 달성하게 되었다.

이는 이익집단정치 상황에서 상대방(미래세대 공무원)이 부재한 상태에서 (현직)공무원단체가 유일한 이익집단으로서 일방적인 영향력을 행사할 수 있었고, 또한 정책과정에 있어 정부와 국회 등 공식적 행위자 이외에 비공식적 행위자로는 사실상 독점적인 지위를 누릴 수 있었던 당시 상황도 공무원단체의 영향력을 강화할 수 있는 배경이 되었다고 할 것이다.

요컨대 2000년대 이전 공무원연금개혁의 정책과정은 정책의 비용과 편익이 모두 공무원집단에게만 한정되는 양상을 띠었으며, 공무원집단 내부적으로는 신-구세대간 이해관계의 대립을 보였다고 할 수 있으나 정책과정상으로는 기성세대 공무원집단의 일방적 참여만이 가능한 모습이었다고 할 수 있다. 또한 ‘공무원직장협의

25) 국회 홈페이지>국회정보시스템 (<http://naph.assembly.go.kr/billDisplay.do?billId=013445>)

26) 법안에서는 종전 5.5%에서 최대 7.5%까지 인상할 수 있도록 하였으나, 정부에서는 법개정시 일단 6.5%로 정하기로 하였다.

회'의 법제화에 따라 '95년 개혁과 2000년 개혁은 공무원집단의 활동양상의 측면에서 판이하게 다른 양상을 보여주고 있다.

2. 2003년 연금개정 : 고객정치

2003년 연금액 조정에 관한 제도 변경시 연금수급자가 입게 될 편익은 개인별 연금액의 10% 가량의 인상(금액으로 계산하면 매월 20만원 안팎)으로 매우 크다고 할 수 있는 반면, 제도 변경에 따른 비용은 연금재정의 적자 증가액으로 이는 정부보전을 통해 결국 국민의 조세부담 증가로 연결되며, 국민 1인당 조세부담의 증가액은 매우 작다고 할 수 있다.

즉 정책의 편익은 공무원(연금수급자)이라는 한정된 집단에 집중되는 반면 정책시행에 따른 비용은 추가적인 정부재정 지출을 통해 전체 국민에게 분산되게 되므로 정책의 비용과 편익의 분산·집중에 따른 윌슨의 분류를 적용하면 2003년 제도개정은 고객정치의 상황이라고 할 수 있을 것이다.

실제로 2003년 제도개정은 복지축소의 연금개혁과는 달리 정책으로 인해 편익을 얻게 될 소수 집단(고객)의 적극적 활동의 결과라고 할 수 있다.

이 당시 삼락회(교육공무원퇴직자단체), 경우회(경찰공무원퇴직자단체) 등 공무원 퇴직자단체가 중심이 되어 입법로비를 시도하였고, 이를 반영하여 의원입법 형식으로 법안이 발의되었으며, 국회심의 과정에서도 일반대중이나 매스미디어는 정책에 대한 관심이나 정보가 없는 상태였으므로 조직화된 반대도 없었으며, 정부의 묵인하에 상임위와 본회의를 통과하였다.

정책의 비용을 부담하게 될 개별 국민들의 입장에서 제도개정이 되더라도 자기에게 돌아오는 비용부담이 매우 적고 불확실하기 때문에 스스로 시간과 노력을 들여 정책결정을 막으려고 시도하지 않는 ‘집단행동의 딜레마’(collective action dilemma)에 처하게 되는 반면, 제도개정에 직접적이고 커다란 이해관계를 가진 소수의 연금수급자들은 조직화된 이익집단을 형성하여 자신들의 이익을 위해 정책과정에 적극 개입할 유인을 가지게 된다.

이상과 같이 2003년 공무원연금제도 개정과정은 전형적인 고객 정치의 상황이었다고 할 수 있으며, 조직화된 소수 이익집단의 주도하에 정책결정과정에서 사회적 갈등의 표출이나 충돌없이 조용하고 신속한 정책대안 채택이 이루어진 것이다.

제4장 최근의 연금개혁 특성 분석

제1절 국민연금·공무원연금 개혁과정

1. 2007년 국민연금개혁

1) 개혁배경 및 경과

국민연금의 개혁논의는 2003년 국민연금 재정재계산으로부터 시작되었다. 재정재계산 결과 국민연금기금은 2040년에 고갈될 것으로 예측되었으며, 이에 정부(보건복지부)는 재정안정화에 초점을 둔 연금개정안을 마련하여 2003년 10월 국회에 제출하였다. 그러나 급여삭감과 보험료 인상을 주요 내용으로 하는 개정안은 2004년 총선을 앞둔 상황에서 제대로 논의조차 되지 못한 채 16대 국회 임기종료와 함께 폐기되었다.

또한 2004년 인터넷을 중심으로 이른바 ‘국민연금의 8대비밀’이 유포되면서 안티 국민연금 파동이 발생함에 따라 정부는 국민연금에 대한 국민의 오해와 불신을 해소하고자 공청회를 개최하는 등 신뢰회복을 위해 주력하였으며, 17대 국회 개원 후 국민연금법 개정안을 다시 제출하였다. 정부가 제출한 개정안의 주요내용은 보험료율을 현행 9%에서 2030년까지 15.9%까지 점진적으로 인상하고 급여수준은 현행 소득대체율 60%에서 50%로 인하하는 것이었다.

이에 대해 당시 야당이었던 한나라당과 민주노동당 및 노동계와 시민단체 등에서는 정부의 재정추계의 문제점과 사각지대의 방지

등을 비판하였다. 또한 한나라당은 내부토론과 공청회 등을 거쳐 기초연금법 제정안(윤건영, 2004)을 발의하였다. 이 안은 국민연금을 이원화하여 기초연금과 소득비례연금으로 나누고 각각의 급여율을 20%로 함으로써 사각지대를 해소하고 재정안정화에도 기여하고자 하였다.

한편 당시 여당이었던 열린우리당에서도 정부안을 수정한 대안(유시민, 2004)을 발의하였다. 주요 내용은 정부안에 포함되어 있던 보험료 인상은 2008년 재정재계산 이후로 미루고, 급여율 인하만을 정부안대로 하는 것이었다.

국회는 2004년 11월부터 상임위(보건복지위원회)를 중심으로 개정안에 대한 심의를 진행하였으나, 재정안정화를 우선시하는 여당과 사각지대 해소를 중시하는 야당의 대립속에서 논의가 진전되지 못하였다.

2006년 6월 유시민 보건복지부 장관의 취임 이후 정부에서는 야당 및 시민단체 등에서 주장하는 기초연금제도를 부분적으로 반영하여 기존의 여당안을 수정한 새로운 개혁안을 제시하였다. 이후 여당은 정부와 긴밀한 당정협의를 통해 새로운 개혁안을 당론으로 확정하고 2006년 9월 국민연금법 개정안(강기정)과 기초노령연금법 제정안(강기정)을 발의하게 된다.

민주노동당 또한 노동계와 시민사회단체의 의견을 수렴하여 국민연금법 개정안(현애자)과 기초연금법 제정안(현애자)을 발의하였다.

2006년 정기국회 기간 동안 여야의 다양한 개정안을 둘러싸고 치열한 공방이 이어졌고, 열린우리당과 민주당의 공조하에서 여당의 국민연금법 개정안 수정대안(2006.11.30)과 기초연금법 제정안(2006.12.7)이 상임위를 통과하였다. 이후 2007년 3월 정부여당안이 법사위를 통과하고 국회본회의에 상정되었으며, 이에 한나라당은

민노당과 연대하여 양당안을 절충한 국민연금법 대안 수정안과 기초노령연금법 대안 수정안을 상정하였다. 그러나 국회 본회의에서는 여당의 국민연금법 대안, 야당의 국민연금법 대안 수정안 및 기초노령연금법 대안 수정안이 모두 부결되고 여당의 기초노령연금법 대안만 가결되었다.

이는 국민연금 재정안정화라는 당초의 정책목표는 달성되지 못하고 부수적으로 추진되었던 사각지대 해소차원의 기초연금만 도입되는 결과를 초래하는 것이었다. 이러한 결과에 대해 언론을 비롯한 사회여론의 비난이 쇄도하였으며, 이에 여야정당은 국회를 중심으로 긴밀한 접촉을 통해 협상을 진행하였고 열린우리당과 한나라당간의 합의안이 마련되어 2007년 7월에 국회를 통과하게 되었다.

최종 통과된 합의안의 주요 내용을 보면, 국민연금 보험료는 현행 9%를 유지하며, 급여율만 2028년까지 점진적으로 인하하여 40%로 낮추고, 기초노령연금은 65세 이상 노인의 60%에 대해 근로자평균소득의 5%(2028년까지 점진적으로 10%로 인상)를 지급한다는 것이었다. 이상의 다양한 국민연금 개혁안을 비교해보면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다.

< 표 5 > 국민연금 개혁안 비교²⁷⁾

주요 쟁점		정부 원안 (2003)	정부-열린 우리당안 (2006)	한나라당 안(2004)	민주 노동당안 (2006)	한나라- 민노 합의안 (2007.3)	통과법안 (열린우리 -한나라 합의안) (2007.7)
재정 안정화 (국민 연금)	급여율	50%	40%	20%	40%	40%	40%
	보험 료율	15.9%	9%→13% (2030년)	7%	9% 현행유지	9% 현행유지	9% 현행유지
사각 지대 해소 (기초 연금)	급여율	-	7-10만원	9%→20% (2028년)	5%→15% (2028년)	5%→10% (2018년)	5%→10% (2028년)
	지급 대상	-	65세 이상 60%	65세 이상 전체	65세 이상 80%	65세 이상 80%	65세 이상 60%

27) 김영순(2009) 부분수정

2) 정책과정 및 행위자 분석

2007년 국민연금 개혁과정에 있어 중심적 행위자는 정당이었다고 할 수 있다. 당초 정부는 국민연금 재정재계산을 통해 재정안정화를 위한 제도개혁이 시급함을 강조하고 연금개혁안을 마련하여 국회에 제출하였다. 그러나 처음 2003년에 제출된 개정안은 국회에서 제대로 심의되지 못하고 임기만으로 폐기되었으며, 이어 2004년 17대 국회 개원이후 다시 정부안을 제출하였다. 이후 여야 정당에서는 국민연금의 주요쟁점사항으로서 재정안정화 뿐 아니라 사각지대 해소문제를 주요과제로 다루어 당초 정부가 고려하지 않았던 기초연금제도 도입문제가 국민연금 재정개혁과 더불어 핵심적인 논의사항으로 대두되었다.

이에 따라 정부는 연금개혁 논의의 주도권을 국회로 넘기고 정책결정을 위한 정보 제공과 대국민 홍보의 역할에 치중하였다.

여야 각 정당들은 연금개혁의 정책결정과정의 중심에서 다양한 이해관계 집단의 의견을 수렴하여 독자적인 개혁안을 설계하였고, 국회 심의 및 의결과정에서 다양한 전략적 연대와 제휴관계를 형성하였다.

여당이었던 열린우리당은 정부와의 긴밀한 당정협의를 통해 연금개혁의 주도권을 확보하고자 하였다. 또한 당시 국회내에서 여야 어느쪽도 확실한 과반수 다수당의 지위를 확보하고 있지 못했기 때문에 여당은 표결에 대비해 민주당과 전략적 제휴관계를 유지하고자 하였고 이는 정부여당안의 상임위 통과에 결정적 역할을 하였다. 한편 여당은 당초 정부안에 포함되지 않았으나 야당과 시민단체 등에서 주장하였던 기초연금제 도입을 수용함으로써 정치적 합의를 위한 기틀을 마련하였으며, 정부안에 포함되어 있던 보험료 인상안에 대해서는 국민에 대한 직접적인 부담과 이에 따른

정치적 부담을 고려하여 개혁안에서 제외하였다.

한편 야당이었던 한나라당은 독자적인 국민연금 개혁방안을 마련함과 동시에 기초연금제 도입을 통한 사각지대 해소를 주장하면서 진보정당인 민노당과 정책연대를 구성하여 한나라-민노 합의안을 국회본회의에 수정대안으로 제출하는 등 개혁논의의 주도권을 형성하고 있었다. 민주노동당은 양대노총과 시민단체 등의 의견을 적극적으로 수용하여 독자적인 개혁법안을 제시하였으며, 연금개혁이 막바지에 이른 2007년 3월에는 한나라당과 연합하게 된다.

국민연금 개혁과정의 주요 이해관계 집단으로는 노동계(민주노총, 한국노총)와 경영계(경총 등) 그리고 대표적인 노인단체인 대한노인회를 들 수 있으며 그 밖에 공익적 시민단체로서 참여연대 등이 주요행위자로서 활동하였다.

가입자들의 이해를 대변하는 양대노총과 참여연대 등은 급여율 삭감과 보험료 인상을 최소화하고 연금사각지대 해소 및 연금의 적정수준 보장을 주장하였다. 반면 경영계는 보험료 인상에 대해서만 적극 반대하였다. 보험료가 인상되면 사업주의 부담이 늘어나 기업의 경쟁력을 떨어뜨릴 것이라는 이유에서였다.

당초 정부안에 있던 보험료 인상안이 여당안에서 제외됨에 따라 정부여당과 경총은 연금개혁의 이해관계가 일치하여 협력관계를 형성하게 되었고, 한편 민주노동당, 민주노총 및 참여연대는 사각지대 해소 및 적정 노후소득보장을 주요 목표로 공유하고 있어 기초연금제를 주장하는 한나라당과 이념과 지지기반의 상이성에도 불구하고 정책방향의 유사성을 기반으로 또다른 연합구도의 한 축을 형성하였다.

그러나 최종적으로 연금개혁안이 국회에서 의결되는 과정에서는 이제까지의 논의과정에서의 양상과는 달리 열린우리당과 한나라당

간 두 당안의 절충과 정치적 협상을 통해 개혁안이 국회를 통과하게 되었다. 즉 한나라당이 민노당과의 연합을 폐기하고 여당과의 정치적 타협을 함으로써 이제까지 연금개혁을 둘러싼 두 개의 연합체간의 대립구도는 마지막 순간에 와해되어 버린 것이다. 이에 민노당과 민주노총 등 이해관계 집단은 ‘연금제도 정상화를 위한 연대회의’를 구성하고 정부여당과 한나라당을 규탄하였으나, 이미 결정된 정책에 대해 별다른 영향력을 행사할 수 없었다.

2. 2009년 공무원연금개혁

1) 개혁 배경 및 경과

2000년 연금개혁 이후 단기적으로 연금수지 흑자(2002년)를 보이는 등 안정적 추세를 보이던 연금재정은 2005년 이후 다시 급격한 수지적자를 나타내게 되었으며 2007년에는 연간 연금재정 적자가 1조원 규모에 육박하였다.

한편 2000년대 초중반 이후 국민연금 개혁이 논의되면서 국민연금과 공무원연금의 형평성 문제가 사회적 이슈로 대두되었다. 즉 국민연금의 재정건전성 유지를 위한 제도개혁 이전에 국민부담으로 지급하는 공무원연금부터 개혁을 해야 한다는 국민적 여론이 형성되었으며, 나아가 국민연금에 비해 더 많은 특혜를 입는 공무원연금을 철폐하고 국민연금에 통합하자는 주장도 제기되고 있었다.

특히 2006년 당시 국민연금개혁을 추진하던 보건복지부장관은 국민연금개혁을 위해서는 국민부담으로 적자를 보전하는 공무원연금의 개혁이 동시에 추진되어야 한다는 의견을 공식적으로 밝히면서 공무원연금의 관장부처인 행정자치부(현 행정안전부)와 갈등이

표출된 바 있다. 이와 같이 정책결정과정에서 정부내에서 부처간 갈등이 공개적으로 표출된 것은 과거에 보기 힘들었던 현상이라고 할 수 있다.

이러한 사회적 압력하에서 정부는 2006년 5월 한국개발연구원(KDI)에 재정안정화 및 제도개선에 대한 용역연구를 의뢰하였으며, KDI는 공무원연금의 구조개혁방안을 마련하여 10월 정부에 제출하였다. 이와는 별도로 그해 7월 ‘제1기 공무원연금제도발전위원회(이하 발전위)’를 설치하였으며, 1기 발전위에서는 KDI 용역연구안을 토대로 공무원연금개선방안을 마련하여 2007년 1월 정책건의안을 발표하였다.

당초 KDI는 공무원연금 체계를 일반 근로자에게 적용되는 국민연금과 동일한 수준의 공무원연금제도(1층), 민간 퇴직연금수준의 공무원퇴직급여 제도(2층)와 일정수준까지 정부가 매칭지원하는 자조형 DC(확정기여형) 저축계정(3층)의 다층체계를 구성할 것을 제안하였다. 다만 제1기 발전위에서는 KDI의 기본구상을 신규자에게는 거의 그대로 적용하되 재직자에게는 3층제도를 제외하는 차이를 가지고 있었다(문형표 외, 2006 ; 1차 발전위 건의안).

그러나 이러한 1기 발전위의 건의안은 주요 이해관계자들의 반대에 부딪히게 되었다. 공무원들은 연금제도 개혁자체를 반대하고 있었으며, 시민단체에서는 국민연금과의 형평성 차원에서 보다 강도 높은 개혁을 촉구하면서 발전위 개선안의 미흡성을 지적하였다. 한편 다층체계 도입과 관련하여 정부 재정당국에서도 단기적으로 퇴직금 부담금이 급증하게 될 것을 우려하여 이 당시 건의안에 대해 비판적인 입장이었다(권혁주, 2010).

이와 같이 발전위 건의안에 대한 비판이 대두되고, 수년간 진행되던 국민연금 개혁안이 국회를 통과하는 등 상황이 급변함에 따

라 2007년 7월 정부에서는 1기 발전위를 개편하여 2기 발전위를 구성하면서 정책건의안에 대한 재검토에 들어가게 되었다. 그러나 2007년 12월 대통령선거 국면으로 접어들면서 공무원연금개혁 논의는 잠시 주춤하게 된다.

한편 이 당시 ‘전국민주공무원노동조합’, ‘공무원노동조합총연맹’ 등 일부 공무원단체에서는 별도의 독자적인 연금개혁안을 제시하기도 하였으며, 2008년에 들어서면서 여러 공무원노조 및 단체들은 ‘공무원연금공동대책위원회’를 중심으로 ‘공무원연금개악 저지 결의대회’를 개최하는 등 연금개혁 반대 투쟁을 전개하였으며, 정부가 연금개혁을 강행할 경우 파업투쟁도 불사할 것을 천명하면서 집단행동을 지속하였다. 이러한 상황에서 당시 미국산 쇠고기 수입문제를 둘러싼 촛불집회 등 시국상황과 맞물리면서 대통령과 정부의 여론주도에 한계를 보이면서 공무원노조와 단체들이 발전위에서 노조의 역할 증대를 요구하였고 정부에서는 보다 실효성 있는 연금개혁안을 마련한다는 취지에서 이들의 요구를 수용하면서 2008년 6월 공무원노조가 발전위에 본격적으로 참여하였으며, 이에 따라 공무원노조·단체 대표 5인(공노총, 민공노, 전공노, 전교조, 한국교총) 및 이들이 추천한 민간전문가 2인 수급자 대표 등 총 9명이 개혁논의에 추가로 참여하게 되었다.

이러한 상황에서 새로이 참여한 공무원단체 대표 등이 제1기 및 제2기 발전위 전반부까지의 기존 논의를 수용할 수 없다는 입장을 표명함에 따라, 기존 합의사항을 백지화하고 개혁논의를 실질적으로 원점에서 다시 시작하게 되었다. 이후 약 3개월간 총 14회에 걸친 소위원회와 총 5회의 전체회의를 개최하는 등 집중적 토론과정이 이루어졌다.

제1기 발전위 소위원회에서 주로 정책전문가들의 연금개혁에 대

한 이론적 검토가 이루어진 반면 이 당시 제2기 발전위의 소위원회에서는 새롭게 참여한 공무원노조 대표와 전문가들 사이의 개혁안에 대한 협상의 모습을 나타내게 되었다. 공무원노조는 연금액 삭감에는 반대하면서 보험료인상은 수용할 수 있다는 입장이었으며, 정책전문가들은 대체로 공적연금체제 개편의 필요성을 강조하였다(권혁주, 2010).

결국 2008년 9월 제2기 발전위원회 합의안이 도출되어 정책건의안이 발표되었으며, 정부는 이를 기반으로 하여 공청회 및 입법예고 등을 거쳐 2008년 11월 정부안을 확정하여 국회에 제출하였다.

제1기 발전위의 정책건의안이 다층화 구조개혁방안을 제시한 반면, 제2기 발전위의 정책건의안에서는 보험료 및 급여변수를 조정하는 모수개혁방안을 지향하였다. 건의안의 주요내용으로는 ① 급여산정과 보험료 납부 등의 기준보수를 종전의 보수월액(기본급과 정근수당 등을 더한 금액으로 총 소득의 약 65% 비중)에서 과세소득 개념인 ‘기준소득월액’으로 변경 ② 급여산식에 있어 재직연수 1년당 연금지급률을 종전 2.1% 수준에서 1.9%로 인하 ③ 연금보수산정 대상기간을 퇴직전 3년평균에서 전 재직기간 평균으로 변경 ④ 보험료율을 현행 과세소득 대비 5.525% 수준에서 7%수준으로 인상 ⑤ 신규공무원부터 연금 지급개시연령을 65세로 연장 ⑥ 신규공무원부터 유족연금의 수준을 퇴직연금의 70%에서 60%로 인하 ⑦ 소득상한제(연금 및 보험료 산정시 전체공무원 평균소득의 1.8배를 소득 상한으로 설정) 등이 있다.

국회에서는 기본적으로 연금제도발전위원회에서 마련된 사회적 합의안이라는 점에서 정부가 제출한 연금개혁안에 대해 존중하는 입장이었다. 그러나 한편으로 개혁안의 미흡성에 대한 일부 언론과 시민단체 등의 비판이 지속되었고 특히 개혁안이 통과되더라도

공무원연금재정이 획기적으로 개선되어 재정적자를 해소하지는 못할 것으로 예상됨에 따라, 추가적인 연금지급률 인하 등을 정부에 검토하도록 요구하면서 논의를 지속하였다. 특히 소관 행정안전위원회에서는 연금재정 안정화와 국민연금과의 형평성을 위해 보다 강도 높은 개혁을 주문하면서 추가적인 논의를 계속할 것을 주장하는 의견과, 사회 각계의 참여에 의한 사회적 합의안이라는 점을 강조하면서 재정안정에 미흡하나마 개혁안을 빨리 시행하는 것이 정부재정에 도움이 된다는 의견이 대립하고 있었다.

결국 국회는 정부제출안에 대해 제도합리화 등 일부 내용에 대해 수정한 것을 제외하고 개혁안의 핵심적인 내용을 그대로 수용하였으며, 정부안이 제출된 지 1년여 만인 2009년 12월 본회의를 통과하여 2010년 1월부터 개혁안이 시행되게 되었다.

1, 2차 발전위 건의안의 내용을 종합해보면 <표 4>와 같다.

< 표 4 > 공무원연금제도 개선안 비교

주요 항목		종 전	1차 발전위 건의안		2차 발전위 건의안 (국회 통과안)
			기 존 공 무 원	신규공무원	
공 무 원 연 금	급여산식	(재직기간×2%)+10%	재직기간×1.7%	재직기간×1.25%	재직기간×1.9%
	비용 부담률	과세소득 기준 5.525%	6.55%(‘08년)→ 8.5%(‘18년)	4.5%→6.45% (‘18년)	6.0%(‘09년)→ 6.3%(‘10년)→ 6.7%(‘11년)→ 7.0%(‘12년)
	연금산정 대상기간	퇴직전 3년평균	전 기간 평균		전 기간 평균
	급여산정 기준보수	보수월액 (과세소득의 65%)	과세소득 (단계적 확대적용)	과세소득	과세소득
	지급개시 연령	· 60세(‘96년 이후 임용자) · 50→60세(‘00년 말 현재 20년 미만 재직자)	65세 (2023년부터 2년에 1세씩 연장하여 2031년 65세)		· 기존재직자 : 종전규정 적용 · 신규임용자 : 65세
	유족 연금액	퇴직연금×70%	70%	60%	60%
	소득상한	없음	없음		전체공무원 평균소득의 1.8배
	연금 수급요건	재직기간 20년이상	재직기간 10년 이상		현행과 동일
퇴 직 금	장해· 유족연금	없음	비공무상 장해연금·단기재직 유족연금 신설		현행과 동일
	지급수준	퇴직수당 * 보수월액의 10~60%	재직연수×평균임금월액		현행과 동일
저 축 계 정	지급형태	연금 또는 일시금 선택 가능			
	운영형태	없음	없음	DC형·매칭펀드 방식	
보험료	공무원 1% 정 부 1%				

※ 자료 : 1,2차 발전위 정책건의안 및 국회 통과안

2) 정책과정 및 행위자 분석

2000년 공무원연금 개혁시 매년도 연금적자에 대해 정부가 전액 추가부담하도록 하는 보전금제도가 도입된 것은 정책을 둘러싼 이해관계의 범위와 관련하여 국민이 공무원연금의 직접적 이해당사자로 대두하게 되었다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

즉 보전금제도가 도입된 이후 첫 번째 복지축소의 연금개혁이었던 2009년 개혁은 국민이 공무원연금개혁의 이해당사자가 되었다는 점에서 이전의 개혁과는 다른 특성을 띠게 되었다.

또한 공무원연금의 적자에 대한 정부보전과 함께 국민연금 개혁이 맞물리면서 공무원연금과 국민연금간 형평성 논란 등 사회적 압력이 정부로 하여금 공무원연금 개혁을 서두르지 않을 수 없게 했다는 것을 지적할 수 있을 것이다.

또한 한편으로는 지난 2006년 ‘공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률’이 제정·시행됨에 따라 공무원의 이익을 응집력있게 대변할 수 있는 합법적인 공무원노조가 결성되었고 이에 따라 2009년 연금개혁의 정책과정에 있어서는 그 어느때보다 공무원노조의 참여와 영향력이 강하게 작용하였다고 할 수 있다.

결국 2009년 공무원연금개혁은 공무원과 국민이 모두 직접적 이해당사자로서 대두하였으며 이들의 이익을 대표하는 공무원노조, 시민단체 등의 활동이 정책의제 형성과 결정과정에 중요한 영향을 미쳤다고 하겠다.

당초 KDI에서는 단층의 공무원연금을 다층체계로 전환하고 신규공무원부터 국민연금수준으로 개선할 것을 제안하였으며, 이와 유사한 내용이 1차 발전위 건의안에 반영되었다. 이는 당시 정부 측 인사와 연구기관 및 학계 전문가가 대다수를 차지하고 있던 발전위 구성과 밀접한 연관성을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 이에

대해서 공무원노조는 물론 정부(재정당국)에서도 퇴직금제도(2층) 운영과 저축계정(3층) 실시에 따른 추가 재정부담으로 인해 반대하였으며, 이는 제도의 경로의존성(path dependence)을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있을 것이다.

발전위의 인적 구성을 보면, 1기에서는 전체 21명의 위원 중 공무원단체와 시민단체의 인사가 각 2명에 불과하였고, 정부 관련부처 공무원(6명)과 학계전문가(8명)가 과반수 이상을 차지하였으나, 2기 발전위는 공무원노조·단체대표(6명)를 비롯하여 이들의 추천인사(2명)와 연금수급권자대표(2명)까지 고려하면 총 29명의 위원 중 10명이 공무원노조의 이익을 대변하고 있었다고 할 수 있으며, 1기와 달리 정부 측 인사는 과반수에 미달하였다. 당시 「공무원연금제도발전위원회 운영규정」(행정자치부 훈령 제231호) 제6조에서는 회의운영에 대하여 ‘위원회의 회의는 재적의원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다’고 되어 있어 정부와 노조, 학계와 시민단체 등 다양한 참여집단의 독자적인 개선안이 의결되기는 힘들었으며 상호간의 합의가 불가피하였다.

이와 같이 연금개혁의 직접 당사자인 공무원노조가 대거 참여하게 됨에 따라 2차 발전위에서는 1차 건의안에 비해 완화된 개혁안을 채택할 수 밖에 없었다.

이와 관련하여 2차 발전위 건의안이 발표된 직후 당시 경실련에서는 다음과 같은 성명서를 발표하였다.

“이번 개선안을 마련하는 과정에서는 공무원단체대표를 직접 참여시켰다. 5인의 대표를 포함해 이들 단체가 추천한 전문가 2인 그리고 수급자 대표 2인이 위원회 및 소위원회에 직접 참여하였다. 하지만 이해 당사자의 직접 참여로 인해 공무원연금의 건전한 재정과 합리적 제도 개선의 목적을 전혀 달성하지 못하고

오히려 기존수급자 및 가입자의 기득권만 인정함으로써 공무원연금의 근본적 개혁이 도외시 되고, 기득권 보호가 지나치게 강조될 수밖에 없는 결과를 초래했다. 따라서 기존의 KDI 개혁안, 발전위 개혁시안 등의 구조조정 논의는 원천적으로 배제된 채 공무원의 특수성을 이유로 국민연금과의 형평성 논의 자체가 차단되는 한계를 드러냈다.

이러한 상황을 종합할 때, 발전위가 발표한 공무원연금 개선안은 재직공무원의 기득권 보호에 치중하여 장기재정개선효과가 미흡하고 공무원연금의 특혜성 소지를 불식하지 못하여 실질적으로 ‘더내고 덜 받는’ 것이 아니라 ‘더내고 그대로 받는’ 방안에 불과하다. 결국, 과거와 같이 ‘급한 불부터 끄고 보자’는 식의 미봉책으로 평가되며, 머지않은 장래에 추가적 공무원연금개혁이 불가피해질 것으로 예상됨에도 공무원단체의 직접참여라는 전례가 만들어짐에 따라 향후에도 급여조정 및 구조개혁은 매우 어려워질 것이다”(경실련, 2008. 9. 25).

한편 개혁안의 국회 심의시에도 공무원노조의 영향력은 지속적으로 작용하였다. 여러 공무원노조의 참여하에 발전위 개혁안이 합의되었기 때문에 다수의 공무원노조 및 단체에서는 합의안의 국회제출 이후 대체로 별다른 움직임은 보이지 않거나 정부제출안의 원안 통과를 주장할 뿐이었다. 그러나 상대적으로 급진적 성향을 보였던 전국공무원노동조합(전공노)은 개정안의 국회 심의를 앞두고 개정안의 철회를 주장하였으며²⁸⁾, 2009년 9월 전공노와 민주공무원노동조합(민공노) 및 법원공무원노조 등은 3개 노조가 통합되면서 최대 공무원단체로 탄생한 통합공무원노조 역시 개정안에 대해 ‘연금개악’으로 규정하고 이의 폐기를 주장하였다.

이와 같이 국회에 제출된 개혁안에 대해 다수의 공무원노조에서는 개혁안의 원안통과를, 강성 노조에서는 개혁안의 폐기를 주장

28) 경향신문(2009.4.22)

하는 상황에서 상임위원회에서 급여율을 보다 인하하는 등 개혁안을 보다 강화하는 방향으로 수정하는 것은 매우 힘든 일이었다고 할 수 있을 것이다.

발전위 합의안의 재정안정 효과가 미흡하고 국민연금과의 형평성이 전혀 좁혀지지 않았다는 시민단체와 언론 등의 비판이 지속적으로 제기되면서 이러한 여론을 의식하여 당시 국회 상임위 일부 위원들은 급여지급율을 더욱 인하하는 등 보다 강도 높은 개혁안의 도입을 주장하기도 하였다. 이러한 사항이 알려지자 공무원노조와 단체에서는 이들 위원들을 비판하면서 ‘사회적 합의안’의 원안통과를 요청하는 성명서를 발표하는 등 집단행동을 지속하였다.

“국회는 지난 7월 6일 행정안전위 법안심사소위에서 한나라당과 자유선진당 의원만이 참여해 연금 지급률을 1.9%에서 1.85%로 추가 삭감키로 한데 이어, 7월 15일에는 민주당 강기정 의원이 소득상한 적용방식 1.8배(612만원)를 1.5배(510만원)로 낮출 것을 강력히 요구한 것으로 전해지고 있다...

이번 국회의 사회적 합의안 파기시도는 지난 3년간 공무원노조·단체, 정부, 전문가, 시민단체 등의 이해당사자의 오랜 논의 끝에 만들어 낸 민주주의의 기본정신인 타협과 합의정신을 파기하는 것으로 ‘올바른 공무원연금법 개혁 공동투쟁본부’에 참여하고 있는 제 공무원노조·단체의 반발을 사고 있다...

주지하는 바와 같이, 공무원연금법 개정 ‘사회적 합의안’은 연금재정의 안정을 위해 공무원노조·단체, 전문가, 시민단체, 정부 등이 총 24차례에 걸친 협의 끝에 마련한 것이다... 우리 연금공투본은 공무원연금법의 국회 처리과정에서 민주주의의 기존정신인 사회적 합의정신이 훼손되지 않도록 존중하여 조속히 처리되기 바란다.”(‘올바른 공무원연금법 개혁 공동투쟁본부’, 2009년 7월 22일)

이와 같은 공무원노조의 국회심의에 대한 압력행사와 함께, 국회통과가 지연되어 개혁안의 시행이 늦어질수록 연금적자의 규모가 커지게 된다는 부담이 작용하면서, 미흡하나마 원안대로 개혁안을 의결하고 향후 다시 재정안정화 방안을 논의하자고 하는 정부 의견에 동조하는 분위기가 상임위원회에서 형성되었으며, 결국 일부 제도합리화 부분을 제외하고 개혁안은 정부 원안을 대부분 수용하여 국회를 통과하게 되었다.²⁹⁾

제2절 연금개혁의 특성 : 월سن모형의 적용

1. 2007년 국민연금개혁 : 대중정치

보편적 공적연금으로서 일반국민을 가입대상으로 하는 국민연금의 경우 개혁의 비용은 연금개혁에 따른 현세대 가입자의 보험료 인상과 노후에 수급하게 될 연금급여액의 삭감이 되고, 개혁에 따른 편익은 연금재정안정화에 따른 미래세대 가입자의 부담 감소가 될 것이다.

여기서 개혁에 따른 비용 중 당장의 보험료 인상은 가입자 개개인이 체감하는 비용이 다소 높을 수 있으나, 노후에 수급하게 될 급여액의 감액은 미래의 일이고 그나마 국민연금에 대한 기대치가 처음부터 크지 않았기 때문에 체감하는 비용은 크지 않다고 여겨진다. 결국 가입자 개개인이 체감하는 개혁에 따른 비용은 당장의 보험료 인상에 크게 좌우된다고 할 것이다.

29) 국회 행정안전위원회 법안심사소위원회 회의록(2009.7.22 등)

한편 개혁에 따른 편익은 향후 3~40년 이후 미래세대의 부담 감소이기 때문에 매우 분산적이고 불확실하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 폴 피어슨은 복지국가의 축소기에 있어서 사회복지급여의 삭감은 일반적으로 특정 집단에 대해 즉각적으로 고통을 부과하는데 반해, 그 반대급부인 혜택은 분산적이고 장기적이며 불확실하게 주어지는 특징이 있다고 지적한 바 있다(폴 피어슨 저, 박시중 옮김, 2006). 이와 같이 국민연금 개혁에 따른 편익은 미래세대의 가입자에게 널리 분산되며 개혁시점에서 체감하기는 어렵다고 할 수 있다.

따라서 국민연금 개혁정책의 경우 월슨의 정책유형 중 감지된 비용과 편익이 모두 넓게 분산되는 ‘대중정치’(majoritarian politics)의 양상을 띠는다고 할 것이다.

실제로 2007년 국민연금 개혁과정을 보면, 정책결정 과정에 있어 이해관계 집단의 영향력이 미미하였던 반면, 정부와 국회 등 공식적 행위자가 주도적인 역할을 수행하였음을 알 수 있다.

정부는 2003년과 2004년에 국민연금 개혁안을 마련하여 국회에 제출하였으나 이후 2007년 개혁안이 결정될 때까지 양대노총을 비롯한 시민사회의 이해관계를 결집하여 정책대안에 반영하고 타 정치세력과 연대 및 제휴관계를 형성하는 등 연금개혁의 논의에 있어 중심적인 위치는 여야 등 국회 내 각 정당이 차지하고 있었다(조기원 외, 2009 ; 김영순, 2010).

정부, 정당 등 정책결정의 공식적 행위자 이외에 양대 노총과 경총 등 경영자 대표, 대한노인회 등 국민연금의 이해관계 집단과 참여연대 등 공익적 시민단체의 경우 과거 권위주의 시대나 1997년의 이른바 ‘1차 국민연금 개혁’시기에 비해서는 정책결정과정에 적극적인 참여가 이루어졌다. 즉 시민단체나 노동단체 등은 민주

노동당과 연계하여 성명서를 발표하고 별도의 연금개혁안을 제시하는 등 적극적인 활동을 전개한 것은 분명 이전에 볼 수 없었던 연금개혁 과정에서의 현상이었다고 할 수 있다.

그러나 한편으로 시민단체 및 노동단체 등은 공식적인 정책결정과정 내부에 직접 들어가지 못하고 외부에서 성명서를 발표하거나 또는 여야 정당들과의 비공식적인 접촉을 통하여 자신들의 주장을 피력할 수 밖에 없었으며 정책결정과정에 간접적이고 제한적으로 영향을 주는데 그쳐, 전체적으로 국민연금 개혁에 있어 이익, 사회단체의 참여는 봉쇄되었다고 할 수 있다(조기원 외, 2009 ; 현외성 2008 등).

2007년 국민연금 개혁과정에 있어 정부와 국회(여야 정당)를 제외한 시민단체, 이익집단의 참여와 영향력이 미흡하였으며, 그 결과 연금개혁에 있어 다양한 이해당사자를 아우르는 ‘사회적 합의’ 없이 정당간의 ‘정치적 합의’³⁰⁾만으로 정책이 결정되었다고 보는 기존 연구들에 따르면, 정책결정 과정에 이들의 의견을 반영할 수 있는 제도적 합법적 장치의 부족을 그 원인으로 지적하면서 사회적 구성원들 간의 ‘사회적 합의’를 도출할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함을 강조하고 있다.

이에 대해 본 연구의 관점에서는, 이와 같이 국민연금 개혁과정에 있어 이익집단과 시민단체의 참여와 영향력이 미흡한 원인을 국민연금 개혁정책 자체의 ‘대중정치’적 특성이라는 정치경제적 이유에서 찾고자 한다.

권위주의 정치체제에서 민주주의 체제로 이행된 이후 정책결정과정에서 이전에 비해 시민사회의 영향력과 참여기제가 대폭 강화

30) 민주노총 등 사회일각에서는 당시 사학법 재개정을 둘러싸고 ‘국민연금법과 사학법의 빅딜’이라는 여야간의 정치적 야합으로 규정하기도 했다.

되었다고 할 수 있으나, 정책으로 인한 비용과 편익이 다수에 넓게 분산됨에 따라 개개인이 체감하는 개혁에 따른 편익과 비용은 낮을 수 밖에 없으며, 이에 따라 자신의 이익을 위해 이익단체에 참여하거나 정책과정에 참여할 유인이 작게 되고 결국 정책과정은 정부나 국회 등 공식적 행위자가 주도하는 특성을 띠게 되는 것이다.

2007년 개혁당시 당초 정부안에서는 보험료의 인상이 포함되어 있었으나, 정치적 부담을 의식한 여야 정당에서 모두 보험료의 동결을 대안으로 채택함에 따라 연금개혁의 실질적 비용은 미래에 지급받게 될 연금급여의 인하에 그치게 되었으며, 이 역시 향후 수십년에 걸친 점진적인 급여율 인하방안³¹⁾이 제시됨에 따라 일반 국민들(그리고 이들을 대표하는 노동, 시민단체)이 체감하는 개혁에 따른 비용은 더욱 낮아지게 되었다.

한편 ‘안티 국민연금’사태 등에서 보였던 바와 같이 우리나라에서 국민연금에 대한 인식이나 기대치³²⁾(노후생활에 연금이 큰 도움이 될 것인가 하는)는 공무원연금에 대한 기대치에 비해 매우 적다고 할 수 있으며, 이는 급여인하를 가져오는 연금개혁에 대한 저항의 정도에 있어서도 국민연금의 경우 공무원연금에 비해 적게 나타나는 결과를 가져오는 데 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다.

또한 제도적인 측면에서 국민연금의 경우 2008년에 가입기간 20년을 충족한 완전노령연금 수급자가 발생하는 등 제도 성숙도가 낮아 복지수혜와 관련하여 가입자에게 형성된 기득권익이 공무원연금에 비해 상대적으로 적었으며, 이에 따라 급여율 인하 등 제도 개혁에

31) 이는 피어슨(2006)이 제시한 복지축소의 전략 중 ‘분할전략’에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

32) 이러한 기대치는 노후생활에 있어 실제 국민연금이 차지하는 비중에 대한 기대(이른바 ‘용돈 연금’ 또는 ‘얼마 안될 것’이라는 생각)와, 미래의 연금수급 가능성에 대한 기대(‘기금이 고갈된다는 데 받을 수 있을까’하는 생각) 측면 등을 포함하고 있다고 여겨진다.

따른 편익의 감소가 비교적 적었던 것도 연금개혁 과정에서 가입자의 반발이 공무원연금에 비해 작았던 원인 중의 하나로 지적할 수 있을 것이다.

또한 양대 노총 등 국민연금 가입자를 대표할 수 있는 이해관계 집단의 경우 조직간, 그리고 조직내부적으로도 연금개혁에 따른 이해득실이 일치하지 않았으며,³³⁾ 참여연대와 같은 시민단체의 경우 시민사회의 다양한 분야에서의 요구와 주장, 이해관계를 폭넓게 수렴하여야 하는 본래적 역할하에서 연금개혁에만 ‘올인’하여 투쟁하기에는 한계를 지닐 수 밖에 없다고 하겠다. 이러한 측면에서 공무원연금 개혁에서 공무원노조가 이해관계의 통일과 강력한 내부통제를 통해 단일의 강력한 투쟁대오를 형성할 수 있었던 것에 비해, 국민연금 개혁에 있어서 노총 등 이해관계집단이나 시민단체의 활동은 근본적으로 한계를 가진다고 보여진다.

요컨대 국민연금개혁에 있어 가입자 단체 등 주요 이익집단의 참여가 사실상 배제된 채 정부와 국회, 정당 등 공식적 행위자간의 ‘정치적 합의’를 통해 정책결정이 이루어진 것은 ‘사회적 합의’를 위한 제도적 장치의 부족이라는 측면 이외에 ‘대중정치’ 본연의 정치경제적 속성에 기인하는 면이 보다 크다고 하겠다.

한편 보다 거시적인 이익대표 체계의 측면에서 보면, 이른바 조합주의(corporatism) 방식의 정책결정 체제를 갖는 이탈리아, 스웨덴 등 유럽 대륙국가들의 경우에는 국민연금 개혁이 대중정치의 특성을 갖음에도 특유의 조합주의적 노-사-정 합의방식을 채택함에 따라 대중정치에서의 집단행동 딜레마를 극복하고 노조 등 이

33) 연금개혁의 주요쟁점이었던 재정안정화나 사각지대 해소 등을 둘러싸고 직장가입자와 지역가입자간, 정규직과 비정규직 간의 이해관계가 다를 수 있으며, 노총 내부적으로도 구성원간 다양한 이해관계가 엇갈림에 따라 쟁점에 대한 통일된 지침수립이나 행동전개가 어려울 수 밖에 없었다.

익단체가 정책결정과정에 적극적으로 참여하고 강한 영향력을 행사하는 것을 볼 수 있다.

이는 근본적으로 월슨의 모형 자체가 이익집단의 의회에 대한 개방적 접근가능성이 높은 미국의 다원주의적인 이익대표 체계를 배경으로 하여 정책과정에서의 이익집단의 영향력과 그에 따른 정책결과에 초점을 둔 이론이기 때문에 이와 같은 유럽 조합주의 방식의 정책결정체제에서는 적용상 한계를 갖는다고 하겠다.

조합주의적인 사회협약 정치가 성공하기 위해서는 노조 내지는 전국단위의 노동조직에 의한 하부조직의 전일적 통제와 노동의 정부에 대한 정치적 신뢰가 필요하며(김신영, 2010), 또한 노동조합과의 코포라티즘적 협의에 대한 정부의 선호여부가 중요한 요소라고 할 수 있다(주은선·정해식, 2008).

한국의 경우 전국적 노동조직들은 단위노조에 대해 낮은 수준의 대표성과 독점성을 가지고 있으며, 정부와 노동조직 등 사회세력 간 신뢰가 높다고 할 수 없어 유럽과 같은 조합주의가 적용되기는 어렵다고 보여진다. 따라서 조합주의적 이익대표와 의사결정 양식을 갖고 있는 유럽의 연금개혁 사례를 우리나라에 그대로 적용하는 것은 한계를 가질 수 밖에 없을 것이며, 그러한 조합주의 전통이 약한 한국의 정책결정과정에 있어서 월슨의 정책모형은 오히려 적용여지가 보다 크다고 할 것이다.

2009년 공무원연금개혁시 공무원연금제도발전위원회를 통해 공무원노조와 시민단체 대표 등이 참여하여 사회적 합의안을 도출하였으나, 위와 같은 이유로 이를 조합주의적 사회협약의 사례라고 보기는 힘들 것이다. 실제로 그 당시 발전위에 참여하였던 노조와 시민단체 대표 등이 전체 노조 및 시민단체에 대한 대표성을 확보하였다고 보기는 힘들고 발전위 합의안이 발표된 이후에도 앞에서

연금한 바와 같이 여러 공무원노조와 시민단체 등에서 합의안에 대한 비판과 반대를 표명한 바 있다.

한편 제도성숙도의 측면에서 보면, 제도가 시행된 지 20여년에 불과한 국민연금의 경우 완전노령연금 수급권자가 많지 않은 등 복지수혜의 기득권층의 비중이 낮음에 따라 정부는 가입자의 큰 저항없이 구조개혁이나 급여율 인하 등 제도를 변경할 수 있는 정치적 자율성을 공무원연금에 비해 상대적으로 크게 갖는다고 할 수 있다. 이에 따라 2007년 국민연금 개혁과정에서 나타난 바와 같이 정책기업가로서 정부와 정당 등 공식 행위자는 보다 폭넓은 대안의 검토·제시와 개혁과정에 있어서의 강력한 주도력을 행사하여 당초 의도했던 정책대안의 채택을 이끌어 낼 수 있었다고 할 것이다.

2. 2009년 공무원연금개혁 : 기업가정치

재정안정화를 위한 복지축소의 공무원연금 개혁시 연금개혁에 따른 비용은 ‘공무원’이라고 하는 상대적으로 한정된 집단에 속하는 사람들의 연금급여 수준의 축소와 보험료의 인상이라고 할 수 있으며, 개혁에 따른 편익은 연금재정 안정화에 따른 정부지출의 축소로 이는 일반 국민(납세자)의 과세부담액 감소로 귀결되므로 결국 편익은 전체 국민(납세자)에게 넓게 분산된다고 할 수 있다.

현재 공무원연금의 경우 매년도 연금적자가 연간 1조원 이상 발생하고 있으며 이러한 연금적자분에 대해서는 정부 일반예산(국민세금)에서 보전하도록 하고 있는 상황에서 연금개혁에 따라 이러한 적자가 해소 또는 축소된다면 그에 따른 국민 1인당 납세부담

의 감소액(이는 곧 연금개혁에 따른 개개 국민의 편익증가액이라 할 수 있을 것이다)은 약 2만원이 된다($1\text{조원} \div 5\text{천만명} = 2\text{만원}$).

즉 재정안정화를 위한 연금개혁시 ‘공무원’이라는 한정된 집단은 자신의 연금액의 감소와 보험료 인상이라는 큰 비용을 부담하게 되나, 개혁의 편익은 전체 국민에게 넓게 분포하고 국민 개개인의 입장에서는 매우 적은 수준의 수혜만을 입게 된다. 따라서 이 경우 정책의 편익은 넓게 분산되고 비용은 좁게 집중되는 ‘기업가적 정치’(entrepreneurial politics)의 상황이라고 할 수 있을 것이다.

2000년 연금개혁으로 보전금제도가 도입되면서 국민이 공무원연금의 직접적 이해당사자로 대두되었으며, 이는 2000년대 초반이후 국민연금과 공무원연금의 형평성 논쟁과 그에 따른 일반국민과 공무원집단간의 이해갈등 및 공무원연금에 대한 개혁 여론 등으로 표출되었다.

이 당시 공적연금간 형평성 논쟁은 공무원에 대한 과도한 연금 지급에 따른 적자를 왜 국민들이 부담해야 하는가에 대한 이익갈등(interest conflict)의 측면 뿐 아니라 신념(belief)의 차원에서도 갈등양상을 띠었다고 볼 수 있을 것이다. 즉 형평성 논쟁은 이제까지 공무원연금제도가 전제하고 있었던 ‘공직의 특수성’을 어디까지 인정할 것인가 하는 보다 근본적인 가치문제와 연관되었다고 할 수 있다.

1980년대 이후 신공공관리(new public management)가 대두되면서 한국에서도 공공부문에 있어서 성과주의와 경쟁도입, 시민의 고객화, 공직개방 등이 시행되었다. 이는 공직이 더 이상 민간부문과 다르지 않다는 사회적 인식이 확대되는 계기가 되었으며 연금에 있어서도 공무원연금이 특별한 대우를 받아야 할 이유가 없다는 주장으로 연결되게 되었다.

이와 같이 2009년의 연금개혁은 국민이 공무원연금의 직접적 이해당사자로 대두된 이후에 첫 번째로 진행된 개혁이었으며, 공적 연금간 형평성을 둘러싼 국민과 공무원집단간의 갈등과 일반국민의 공무원연금에 대한 부정적 인식, 그에 따른 개혁에 대한 지지여론이 정부로 하여금 연금개혁을 서두르도록 하는 요인의 하나가 되었다는 점에서 이전의 개혁들과 중요한 차별성을 갖는다고 할 것이다.

그러나 한편으로 연금개혁의 과정에 있어서는 편익이 분산되는 국민의 소극적 참여와, 비용이 집중되는 공무원집단의 적극적 저항이라는 기업가정치의 구도속에서 국민과 공무원집단 간의 갈등이 표면화되거나 외형적 충돌로 나타나지는 않았으며, 국민의 이익을 대표하여 참여연대, 경실련 등 공익적 시민단체에서는 공무원연금개혁을 강하게 주장하였으나 사실상 몇 차례의 성명서 발표 등에 그치고 정책과정에 적극적으로 참여하거나 강한 영향력을 행사하지는 못하였다. 또한 응집력있는 공무원노조가 강한 거부자(veto player)로서의 역할을 수행함에 따라 정책기업가로서 정부는 자율성과 주도력에 있어 일정한 한계를 가질 수 밖에 없었다.

당초 KDI(2006년)에서는 공무원연금의 재정안정화를 위해서 보다 근본적이고 구조적인 제도개혁안을 제시한 바 있다. 그러나 정부에서는 공무원연금제도발전위원회를 통하여 당초 제시된 안보다 매우 완화된 개혁안(구조개혁이 아닌 급여율인상 등 모수개혁안)을 정부안으로 채택하였다. 예컨대 급여지급률에 있어서 KDI안이나 1차 발전위 건의안에 비해 2차 발전위안에서는 상향조정되었으며, 반대로 비용부담률의 경우는 2차 발전위 건의안에서는 처음보다 하향조정되었다.

개혁안의 내용을 보면 사실상 제도개선에 따른 연금급여액의 인

하효과는 크지 않으며, 기존 재직자의 기득권 보호에 치중하여 개혁의 부담을 상당부분 신규임용자에게 전가하고 있음을 알 수 있다. 즉 변경된 연금지급률(매1년당 1.9%)과 연금보수 산정대상기간(전기간 평균)의 경우 제도개선 이전 재직기간에 대해서는 종전 규정에 따라 급여액을 산정하고 법개정 이후기간에 대해서만 새로운 제도를 적용하도록 하였으며, 또한 법개정 이후기간의 경우 급여율을 인하하고 (2010년 이후)전체 재직기간 평균소득을 기초로 연금을 산정하도록 하였으나, 급여산정 기준보수가 종전 ‘보수월액’(‘기본급+정근수당의 월평균액’으로, 과세소득의 65% 수준)에서 ‘기준소득월액’(과세소득 수준)으로 약 53% 가량 상향조정됨에 따라 ‘급여율 인하’와 ‘전 기간 평균소득 적용’에 따른 연금액 인하효과는 상당부분 상쇄되었다.

이에 따라 법개정 당시 재직기간이 10년 이상인 공무원의 경우에는 실질적으로 연금개혁에 따른 급여액의 삭감 대상에서 제외되었으며, 연금지급개시연령의 연장(60세→65세)이나 유족연금 지급률 인하(퇴직연금의 70%→60%)도 제도개선 이후 신규임용자부터 적용되도록 함으로써 기존재직자는 제도개선에 따른 실질적인 급여액 인하대상에서 제외된 것이다.

한편 1기 발전위 건의안에서는 외국제도나 우리 국민연금에 비해 불합리한 부분을 개선하기 위해 다양한 개선의견을 제시한 바 있다. 대표적으로 연금수급요건의 완화(현행 20년→10년), 퇴직연금일시금 선택제 폐지, 비공무상 재해에 대한 장해연금 지급, 재직기간 상한제 연장(현행 33년→40년) 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 개선안은 2기 발전위 심의를 거치면서 모두 삭제되어 종전 제도가 유지되는 쪽으로 결정되었다. 이러한 제도들은 제도선진화 차원에서 필요한 것으로 학계 전문가들을 중심으로 꾸준히 제기되어 온 사안들이

었으나, 공무원노조와 정부간의 협상과정에서 서로간의 이해가 일치하여 폐기된 것이라고 할 수 있다. 그러한 제도들은 일반적으로 다수 공무원들에게 추가적인 수혜가 크지 않으며 제도시행시 정부는 추가적인 재정부담을 해야 했기 때문이다.

정부가 공무원노조 및 단체를 발전위에 참여시킨 것은 개혁 논의 과정의 민주성·투명성을 제고하고 개혁의 거부자인 공무원집단과의 합의 도출을 통해 연금개혁의 성공가능성을 높이려는 취지였다고 할 수 있다. 이는 발전위에서 마련된 개혁안의 국회제출 이후 연금개혁을 둘러싼 사회적 논쟁과 갈등이 적어도 외형상으로는 이전에 비해 대폭 줄어들었고, 실제로 2010년 개혁안이 통과되어 시행된 이후에는 전공노 등 강성노조에서도 개혁시행에 대해 비판성명 등 별다른 움직임이 보이지 않았다는 점에서 일정부분 성공했다고 볼 수 있다.

그러나 한편으로 이는 문형표(2008)·배준호(2009) 등이 지적하는 바와 같이 연금개혁의 직접적 이해당사자인 노조·단체 대표의 다수가 개혁안 마련 과정에 직접 참여함에 따라 재직공무원에 대한 기득권 보호의 논리가 상대적으로 과도하게 강조될 수 밖에 없었다는 점에서 일정한 한계를 가졌다고 하겠다. 특히 연금개혁안이 확정되었던 제2기 발전위원회의 경우 전체 29명의 위원 중 공무원노조·단체대표(6명)를 비롯하여 이들의 추천인사(2명)와 연금수급권자대표(2명)까지 총 10명이 공무원집단의 이익을 대변한 반면 시민단체(1명)와 언론(1명) 등 국민의 이해관계를 대변할 수 있는 참여자는 불과 2명에 지나지 않았다는 점을 보면 개혁안 마련과정에서 공무원집단의 이해관계가 일방적으로 반영될 수 밖에 없었다고 할 것이다.

국회 심의에서도 이러한 조직화된 이익집단의 영향력이 우세하게

작용하였다고 할 수 있다. 국회 상임위(행정안전위원회)의 심의과정에서 일부 위원을 중심으로 개혁안의 미흡성에 대한 주장이 있었으나, 공무원노조를 중심으로 한 비용부담 집단이 거부자로서 조직적이고 강력한 저항을 행사함으로써 정부안이 큰 수정없이 통과된 것이다. 특히 2009년 당시 전공노와 민공노 등 강성노조들의 통합 후 통합공무원노조가 민주노총에 가입함에 따라 국회는 이들의 영향력을 무시할 없었다.

결국 국회는 공무원연금개혁 과정에서 아무런 영향력을 행사하지 못하고 비조직화된 다수의 일반국민이 아닌 소수의 조직화된 공무원노조의 이익을 반영하는 행태를 보였으며, 이는 국민연금 개혁과정에 있어 다양한 개혁안을 제시하고 정당간 연대와 제휴, 협상 등을 통해 정책과정을 주도하였던 모습과는 매우 대조적인 모습이라고 하겠다.

요컨대 기업가정치의 상황에서 당초 정책기업가로서 KDI를 비롯한 전문가집단과 정부에서는 재정안정화를 위한 획기적인 제도개혁안을 마련하였으나, 정책결정과정에 있어서 응집력있는 유일한 이익집단인 공무원노조가 공무원연금제도발전위원회에 참여하여 강력한 거부자로서, 개혁안의 협상 주역으로서 직접 관여하게 되면서 보다 완화된 개혁안이 채택될 수 밖에 없었으며, 일반국민의 입장을 대변하여 참여연대, 경실련 등 공익적 시민단체와 언론 등에서는 국민연금과의 형평성, 연금재정 안정화 등을 명분으로 강도 높은 개혁을 주문하였으나 성명서 발표 등 이외에 사실상 정책과정에 영향력있는 행동을 실행하기에는 한계가 있었다.

또한 제도적인 측면에서 연금제도가 시행된 지 50년이 경과하면서 기득권을 확보한 가입자가 누적되는 등 제도성숙도가 심화됨에 따라 가입자들의 반발과 재정적 이유 등으로 정부가 연금개혁을 추

진함에 있어 선택할 수 있는 대안이 제약될 수 밖에 없었다는 점도 중요하게 고려되어야 할 것이다³⁴⁾.

34) 다층제로의 구조개혁을 제시한 1기 발전위안이 기각되고 최종적으로 점진적 모수개혁이 채택된 것은 이러한 제도성숙도의 측면에서도 설명될 수 있을 것이다.

제5장 결 론

제1절 연구의 요약

본 연구에서는 한국의 대표적 공적연금제도인 공무원연금과 국민연금을 중심으로 1990년대 이후 연금개혁의 정책결정과정에서 월슨의 정치적 비용편익분석 모형을 적용하여 분석하였다.

그 결과 연금개혁의 비용과 편익의 분산과 집중 정도에 따라 각 시기별 개혁과정에서의 정책행위자의 참여범위, 영향력 등에서 서로 다른 정치(정책) 유형이 나타남을 살펴볼 수 있었으며, 이를 통해 월슨의 모형이 우리나라 공적연금개혁의 정책결정과정에서도 타당하게 적용되는 것을 확인할 수 있었다. 나아가 비용과 편익의 분산과 집중 정도에 따른 정치(정책) 유형별 특성(정책과정에 있어 이해관계집단의 참여강도, 영향력 등)이 실제 연금개혁에 있어 당초 의도한 정책대안의 채택여부 등 정책결과에 유의미한 영향을 미쳤음을 알 수 있었다.

먼저, 2000년대 이전의 공무원연금의 이해관계는 공무원집단 내부의 문제에 머물렀으며, 복지축소의 연금개혁 정책의 비용은 현세대 공무원에게, 편익은 미래세대 공무원에게 집중되어 월슨 모형 중 ‘이익집단 정치’의 유형을 띠었다고 할 수 있다. 다만 미래세대 공무원은 현 시점에서 응집력있게 조직화될 수 없는 가상의 집단이기 때문에 개혁과정에서는 현세대 공무원집단이 유일한 이해관계집단으로 참여하게 되었고, 이로 인해 정부와 국회 등 정책과정의 공식 행위자는 이들 집단의 이익을 우선적으로 고려할 수 밖

에 없었으며 따라서 개혁의 강도는 약화될 수 밖에 없었다. 다만 이 시기 공무원연금 개혁은 1998년의 ‘공무원직장협의회’ 설립을 기준으로 하여 공무원집단의 조직화가 곤란했던 ‘95년 개혁의 경우 정부의 일방적이고 강력한 주도하에 개혁이 진행된 반면, 직장협의회를 통해 공무원집단의 조직화가 이루어졌던 2000년 개혁시에는 개혁과정에서 이들이 강력한 거부자로 작용하게 되었다.

한편 2003년의 공무원연금 제도개정은 연금액의 추가인상이라는 편익수혜를 위해 소수의 연금수급자 집단의 강력한 활동을 통해 추진되었으며, 비용을 부담하는 다수 국민의 무관심과 외면속에서 정부의 소극적이고 방관자적인 입장과 선거를 의식한 의회(정당)의 소수 이익집단예의 포획 등 전형적인 ‘고객정치’의 특성이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

2009년 공무원연금개혁은 일반국민이 공무원연금에 대한 비용부담자로 등장했다는 점에서 이전의 연금개혁들과는 근본적인 차이를 가진다고 할 수 있다. 즉 공무원연금에 대한 매년도 연금적자분에 대해 정부 일반재정을 통해 충당하도록 하는 보전금제도가 지난 2001년부터 도입됨에 따라 공무원연금은 이제 공무원집단 내부의 문제가 아니라 국민적 관심과 이해관계의 문제로 대두된 것이다.

이에 따라 복지축소의 공무원연금개혁은 정책의 편익이 일반 국민에게 넓게 분산되는 반면 비용은 공무원집단에 좁게 집중되어 월슨 모형 중 ‘기업가정치’에 해당하게 된다. 실제로 2009년 공무원연금개혁의 정책과정을 분석해 본 결과 이와 같이 정책으로 인해 비용을 집중적으로 부담하게 될 공무원집단의 강력한 저항이 의제형성과 정책대안의 마련, 정책결정 등 정책과정의 전반에 있어 두드러지게 나타나는 반면, 정책으로 인해 분산되는 편익을 얻게 될 다수 국민과 이들을 대표한 공익적 시민단체 등은 정책과정에서

별다른 참여나 영향력을 보여주지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 결국 정책과정은 정부와 전문가 집단 등 정책기업가(policy entrepreneur)와 비용부담 주체인 공무원집단 양자간의 협상과 설득 또는 투쟁의 과정이었다고 할 수 있으며, 당초 정책기업가로서 정부의 정책대안 혹은 전문가집단의 건의안은 공무원집단과의 협상 혹은 투쟁의 정책과정을 거치면서 완화 또는 퇴색될 수 밖에 없었다³⁵⁾.

한편 이러한 공무원연금개혁과 달리 유사한 공적연금으로서 국민연금의 경우는 연금개혁의 비용과 편익이 모두 다수 국민에게 넓게 분산되는 ‘대중정치’의 양상을 띠다고 할 수 있다. 실제로 2007년 국민연금의 개혁과정을 살펴보면 정책과정에서 노총이나 시민단체 등 국민연금 가입자를 대표할 수 있는 이해관계집단의 참여나 영향력은 매우 제한적이었으며, 정부 주도적인 의제설정에서 정책대안의 마련과 채택에 있어서는 의회·정당 등 공식적 행위자의 주도적인 활동과 영향력이 나타나고 있음을 확인할 수 있으며 이는 월슨이 제시한 ‘대중정치’의 상황과 정확하게 부합하는 것임을 알 수 있다.

결국 2009년 공무원연금개혁은 당초 ‘더내고 덜받는’ 개혁을 추진하려던 정부의 계획이 공무원집단의 이해관계가 반영됨에 따라 ‘더내고 그대로 받는’ 개혁으로 귀결된 반면, 2007년 국민연금 개혁은 당초 정부의 ‘더내고 덜 받는’ 개혁안이 정책과정을 주도했던 의회·정당에 의해 ‘그대로 내고 덜 받는’ 개혁으로 귀결되었다고 할 수 있다³⁶⁾.

35) 2009년 공무원연금개혁은 기존 재직자의 입장에서는 ‘더내고 그대로 받는’ 개혁으로 귀결되었다고 할 수 있으며, 이는 당초부터 “기여금 인상은 수용해도 급여삭감은 수용할 수 없다”고 했던 공무원노조의 주장과 일치하는 결과라고 할 수 있다.

36) 이는 연금지급률의 인하는 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어지도록 설계됨에 따라 국민들이 비용부담을 체감하기 힘들어 저항이 적은 반면, 당장의 보험료 인상은 부담을 즉시 체감함에 따라 강한 저항을 가져올 것이라는 정치적 판단이 작용한 결과라고 할 수 있을 것이다.

이상과 같이 1990년대 이후 공무원연금과 국민연금 등 공적연금 개혁의 정책 특성을 월슨모형에 따라 적용하면 <표 6>와 같이 분류가 가능하다.

<표 6> 월슨 정책모형에 따른 공적연금 정책유형 분류

		감지된 편익	
		넓게 분산	좁게 집중
감지된 비용	넓게 분산	대중정치 : 국민연금 정책	고객정치 : 공무원연금 수혜확대 정책
	좁게 집중	기업가정치 : 공무원연금 개혁정책	이익집단 정치 : 2000년 이전 공무원연금 정책

제2절 정책적 함의 및 연구의 한계

본 연구는 헌정체제와 권력집중도 등 동일한 정치제도적 특성과 인구고령화 등 정책환경의 상황에서 왜 국민연금 개혁에 비해 공무원연금의 개혁은 보다 점진적이고 완만한 결과로 귀결되었는가에 대해 각각의 연금개혁에 있어 비용과 편익의 분산정도에 따른 월슨의 정책유형 모형을 적용하여 그 원인을 분석하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

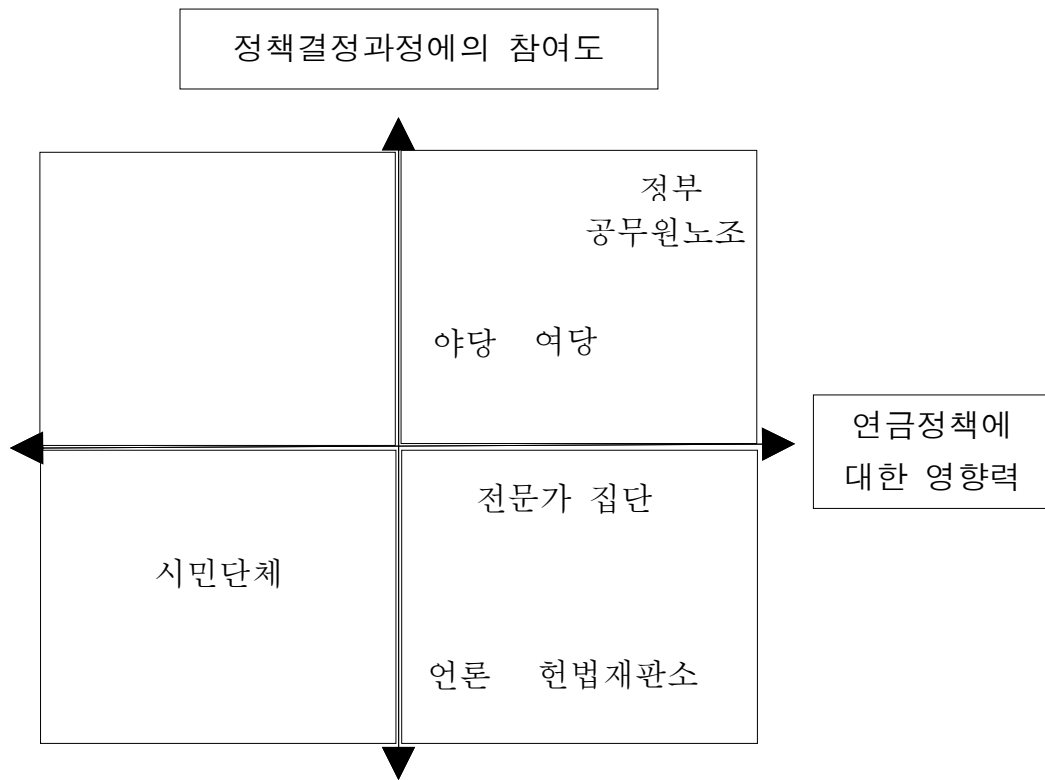
즉 국민연금의 경우 비용과 편익이 모두 넓게 분산됨에 따라 이른바 ‘집단행동의 딜레마’가 발생하여 정책과정에서 이해관계집단

의 참여나 영향력 행사 정도가 낮고 정부와 의회·정당 등 공식 행위자의 주도력이 높게 나타나게 되며, 따라서 정부 관료나 정치인들이 중립적이고 객관적인 입장에서 보다 장기적·근본적 제도 개선을 추진하기가 보다 용이하게 된다.

반면 공무원연금의 경우 연금개혁의 편익은 국민에 넓게 분산되는 반면 비용은 공무원집단에 좁게 집중되기 때문에 공무원집단의 조직화된 반대가 연금개혁의 정책과정을 지배하게 되어 국민연금 개혁에 비해 정부와 의회·정당의 정책주도력은 약화될 수밖에 없게 되며, 이에 따라 당초 정부가 의도한 정책목표의 달성은 실패하거나 부분적인 성공에 그치게 되기 쉽다.

2009년 공무원연금개혁에 있어서 정책결정과정에 미치는 영향력과 참여도에 따라 정책과정에 관여하는 조직과 단체를 분류하여 도식화하면 <그림 3>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 3> 2009년 공무원연금개혁 정책결정과정에 미치는 영향력과 참여도에 따른 조직과 단체의 분류³⁷⁾



<그림 3>에서 보는 바와 같이 2009년 공무원연금 개혁과정에 있어서 공무원노조는 참여도와 영향력에서 정부와 함께 매우 높은 수준을 보여주고 있으며, 반면 국민을 대표한다고 할 수 있는 시민단체의 경우 참여도와 영향력에서 모두 낮게 나타남을 알 수 있다. 연금정치에서 노동조합이 영향력을 발휘하는 주요한 기제는 코포라티즘적 협의에 참여하거나 대중투쟁을 하는 것이라고 한다면(주은선·정해식, 2008), 2009년 공무원연금개혁과정에 있어서 공무원노조는 정부가 마련해준 협의기구에 참여함과 동시에 집단

37) 김수봉 외(2006) p167 [그림5-2] 일부 수정

적 시위와 파업위협 등 투쟁을 병행함으로써 그와 같은 연금정치에 있어서 영향력을 극대화할 수 있었다고 할 것이다.

이에 따라 공무원연금개혁은 사실상 위 그림에서 1사분면의 상단에 위치하고 있는 정부와 공무원노조간의 양자 협상과 투쟁의 과정이었다고 할 수 있다.

2009년 공무원연금 개혁이후에도 연금수지 적자에 따른 정부보전금이 지속적으로 증가할 것으로 예상되며,³⁸⁾ 국가회계제도 개편에 따른 연금 충당부채 공시, 일본 공적연금 일원화 추진 등 다양한 외부적 요인으로 인해 언론, 학계 등을 중심으로 공무원연금의 근본적 재정안정화를 위한 개혁 논란이 예상보다 이른 시일 내에 재연될 가능성이 있으며, 향후 이와 같은 공무원연금개혁을 둘러싼 사회적 논란이 다시 발생할 경우 이해관계자간 갈등은 이전에 비해 더욱 증가할 것으로 예상된다. 공무원 및 연금수급자 집단은 '09년 개혁이후 단시일 내에 추가적인 개혁을 논의하는 것 자체에 강력한 저항을 나타낼 것이며, 반면 시민단체·언론 등에서는 당초 '09년 개혁당시에도 주장했던 바와 같이 이전 개혁의 미흡성을 지적하며 재정안정화와 국민연금과의 형평성 제고를 위한 공적연금 통합 등 근본적 구조개혁을 주장할 수 있을 것이다.

이와 같이 공무원연금을 둘러싼 사회적 논란은 향후 보다 심화될 것으로 예상되며 따라서 연금개혁과정에서의 사회적 갈등과 대립을 최소화하기 위해서는 연금재정의 안정화와 국민연금과의 형평성이라는 가치와 다른 측면에서 공직의 특수성을 반영한 적정 연금수준의 유지라는 가치의 합리적 조화를 위한 이해당사자간 대

38) 2008년 당시 공무원연금제도발전위원회의 추계결과를 보더라도 개혁안에 따라 법개정이 되더라도 2013년 20,930억원, 2015년 36,062억원 그리고 2018년에는 60,129억원의 수지적자가 발생할 것으로 예측된 바 있다.

등한 참여가 보장되는 사회적 대화 장치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 향후 공무원연금개혁을 추진함에 있어서 공무원연금의 직접적 이해당사자의 한 축인 국민의 이해관계를 반영할 수 있도록 하기 위해서는 국민을 대표하는 시민단체의 참여도와 영향력을 강화함으로써 시민단체의 위치를 1사분면으로 이동시키는 노력이 필요하다고 할 것이다. 이를 위해 과거 노사정위원회와 같이 각각의 이해당사자 집단이 대등한 영향력을 가지고 참여할 수 있는 대화 기구를 마련하는 등의 방안이 필요할 것이다.³⁹⁾

이를 통해 정책과정에서 공무원노조의 독점적 영향력 행사를 완화함으로써 장기적 재정안정화와 지속가능한 제도 유지라는 당초 연금개혁의 정책목표를 달성하고 아울러 공무원연금을 둘러싼 이해당사자간의 진정한 사회적 합의를 도출하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

한편 이상의 논의와는 다른 시각에서, 정책과정에서 공무원노조의 참여도와 영향력을 인위적으로 제한함으로써 국민연금개혁과 같이 1사분면상에 정책과정의 공식 행위자인 정부와 의회·정당 또는 전문가집단만이 남게 하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 이 경우 구체적으로 정부가 전문가집단을 중심으로 하여 중립적이고 객관적인 연금개혁안을 설계, 마련한 이후 공무원집단에 대한 설득과 협상의 과정을 거쳐 개혁안을 확정해나가는 절차를 거칠 수 있을 것이다.

복지축소의 연금개혁은 ‘누가 언제 무엇을 어떻게 잃을 것인가’

39) 다만 조합주의적 전통이 약한 한국의 상황에서 각각의 이해당사자 집단을 어떻게 대표하고 결정된 사안에 대해 하부 구성원들에 대해 강제할 수 있도록 할 것인가가 중요한 문제로 대두될 것이다. 특히 공무원집단의 경우 상대적으로 공무원노조의 대표성이 확보되어 있는 반면 국민을 누가 어떻게 대표하고 결정된 사항을 따르게 할 것인가가 문제될 것이며, 이에 대한 보다 심도있는 논의가 필요할 것이다.

가’(Who loses what, when and how?)의 문제이기 때문에 연금도입의 정치가 공로다툼(credit claiming)의 성격을 띠는데 반해 연금개혁은 비난회피(blame avoidance)의 성격을 띠게 된다(Weaver, 1998; Myles and Pierson, 2001 ; 김영순 2005에서 재인용). 따라서 개혁을 추진하는 정부의 입장에서는 가능한 한 많은 정치세력이나 사회적 행위자들을 연금개혁의 정책과정에서 끌어들이 이들의 합의를 이끌어냄으로써 차기선거에서의 처벌가능성 등 자신에게 쏟아질 비난을 분산하고 책임을 공유하려고 하게 된다.

이와 같이 연금개혁에 있어 협상에 의한 타결과 새로운 사회적 계약은 예외적인 현상이 아니라 일반적인 규칙이라고 할 수 있다(정홍원, 2008). 그러나 연금개혁과정의 필수요소로서의 ‘사회적 합의’가 반드시 연금개혁안의 설계과정에서부터 합의를 의미하는 것은 아니라고 할 것이다. 즉 연금개혁을 추진함에 있어 이해당사자 집단이 개혁안의 설계 단계에서부터 반드시 참여해야만 ‘사회적 합의’를 달성했다고 할 수는 없을 것이며, 당초 개혁안의 마련 과정에서는 보다 독립적이고 객관적인 정책대안 형성을 위해 의도적으로 이해당사자 집단을 배제하는 전략을 선택할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 Natali와 Rohdes는 연금정책의 결정과정을 유형화하여 ‘대립형’, ‘우선권이 있는 합의형’, ‘협상에 의한 합의형’ 등으로 분류한 바 있다(민효상, 2009에서 재인용). 여기서 ‘대립형’은 국가에 의해 일방적으로 의제가 설정되고 정치적·사회적 합의없이 정책결정이 이루어지는 방식으로, 영국의 연금개혁이 대표적 사례로 제시되고 있다. 영국의 경우 내각제와 다수대표제의 정치제도하에서 정당간 합의보다는 집권정당이 일방적으로 연금개혁을 추진하는 사례가 보다 흔하게 나타난다.

주요 선진국가들 중에서 이와 같이 사회적 합의없이 정부주도의

일방적 연금개혁이 추진되어 성공한 것은 영국과 일본이 거의 유일한 예외적 사례라고 할 수 있다(정홍원, 2008).⁴⁰⁾

‘우선권이 있는 합의형’의 방식은 국가가 연금개혁의 의제를 제안하고 이후 사회적 행위자들과의 협상과 설득을 통해 개혁을 진행시켜나가는 과정을 거치는 방식을 의미한다.

그리고 ‘협상에 의한 합의형’의 경우는 개혁안의 설계단계에서부터 국가와 사회적 행위자들 간에 협상을 거쳐 개혁안을 마련해나가는 절차를 거치게 된다.

‘우선권이 있는 합의형’은 2004년 이탈리아에서의 ‘베를루스코니 개혁’이 성공사례로 제시되고 있으며, 반면 1994년의 이탈리아 연금 개혁시도와 1995년 프랑스 쥐페(Juppe) 행정부의 연금개혁시도는 대표적인 실패사례라고 할 수 있다.

한편 ‘협상에 의한 합의형’의 경우 프랑스의 1993년 개혁과 이탈리아의 1995년 개혁(‘Dini 개혁’)이 성공사례로 제시되고 있다.⁴¹⁾

연금개혁은 혁명(revolution)이 아니라 진화(evolution)의 과정이라 할 수 있다(OECD, 2007). 개혁을 달성할 뿐만 아니라 안정적이고 지속가능한 연금제도를 구축하기 위해서는 개혁의 필요성과 방향에 대한 사회적 합의가 선행되어야 할 것이다. 즉 연금개혁에 있어 사회적 합의는 이제 필수적인 요소라고 할 수 있으며 다만 어떠한 방식으로 사회적 합의를 도출하면서 개혁을 추진할 것인가는 노조 등 연금정책의 이해당사자의 영향력, 집권정부의 정책주도력이나 의회구성 등 정치적, 사회적 상황에 따라 전략적인 선택이 필요할

40) 영국의 경우 특히 1980년대 대처정부에서의 일방적 연금개혁이 성공할 수 있었던 것은 당시 반보수진영의 분열과 노조의 정치적 응집력 약화 등의 정치상황적 요인이 중요하게 작용하였다고 할 수 있으며(김영순, 2005), 일본의 경우는 흔히 관료제국이라 할 만큼 정책과정에 있어 정부관료와 집권자민당의 영향력이 크게 작용하는 예외적인 국가라 할 수 있다(정홍원, 2008).

41) 각각의 개혁에 대한 자세한 내용은 주은선·정해식(2008), 김신영(2010) 참조

것이다.

이상에서 논의한 바와 같이 2009년 공무원연금개혁은 연금개혁안의 설계단계에서부터 공무원노조를 참여시킴으로써 ‘협상에 의한 합의형’의 정책결정방식을 채택하였다고 할 수 있다. 이는 앞서도 지적한 바와 같이 개혁의 실행가능성 제고라는 측면에서 전략적 타당성이 인정될 수 있을 것이다.

그러나 연금개혁을 둘러싸고 대립되는 이해를 가진 다양한 집단이 참여할 수 있는 조합주의적 이익대표체계가 마련되어 있지 않은 한국의 상황에서 정책의 비용과 편익이 비대칭적으로 분산되는 ‘기업가정치’적 양상을 띠는 공무원연금개혁에 있어 ‘협상에 의한 합의형’의 정책결정방식은 결과적으로 응집력있는 이해당사자 집단으로서 공무원노조가 일방적으로 영향력을 행사하게 됨으로써 결국 정책대안의 채택에서부터 당초의 정책목표를 달성하는데는 한계를 보일 수 밖에 없었다고 하겠다.

따라서 한국의 공무원연금개혁의 경우 공무원집단을 처음부터 의제형성 단계에서부터 참여시키기 보다는 연금개혁의 필요성과 개혁방향에 대한 국민적 공감대를 먼저 형성한 후 이를 토대로 정부가 정책기업가로서 전문가집단을 통해 개혁안을 설계한 후 이를 가지고 공무원노조와 협상 및 설득을 진행하는 ‘우선권이 있는 합의형’의 연금개혁 방식을 채택하는 것이 당초 의도한 정책목표를 달성하는 데 있어 보다 유용한 전략이라 할 것이다.

예컨대 2011년 영국의 공공부문 연금개혁안을 담은 허튼(Lord Hutton of Furness)보고서(Independent Public Service Pensions Commission : Final Report)⁴²⁾와 같이 중립적인 전문가들로 구성되고, 정부로부

42) http://www.hm-treasury.gov.uk/indreview_johnhutton_pensions.htm

터 독립된 위원회에서 연금개혁안을 제시하고 이를 국민과 공무원에게 설득하고 홍보하는 과정을 거쳐 사회적 합의를 도출하고 연금개혁을 추진하는 것이 전형적으로 이러한 개혁전략의 유형이라고 할 수 있을 것이다⁴³⁾.

물론 ‘우선권이 있는 합의형’의 방식을 채택할 경우 공무원연금 개혁의 의제설정과 개혁안 마련과정에서 배제된 노조 등 이해당사자 집단의 격렬한 저항과 투쟁에 직면하기 쉬우며 이는 정부에게 정치적 부담을 지우고 개혁을 좌절시키는 결과를 초래할 수 있음을 많은 해외의 연금개혁 사례를 통해 볼 수 있다.

따라서 이러한 방식의 공무원연금개혁을 추진함에 있어서 응집력있는 유일한 이해집단인 공무원노조를 상대로 하여 어떻게 설득하고 협상해나갈 것인가가 정책과정의 핵심적 과제라고 할 것이다.

여기서 먼저 정부가 연금개혁의 의제를 설정함에 있어서는 개혁의 당위성에 대한 국민적 공감대와 야당 등 정치적 대립집단의 동의를 형성하려는 노력과 이를 통한 개혁에 대한 국민적 지지를 확보하는 것이 필요할 것이며, 연금개혁안을 마련한 이후에는 공무원노조에 대한 설득과 타협의 과정을 진행함에 있어 반대급부의 제공⁴⁴⁾(예컨대 재해보상급여의 인상, 정년연장, 퇴직수당 인상 등) 또는 장기간에 걸친 점진적인 급여율 인하 등을 통해 공무원집단으로 하여금 연금개혁에 따른 ‘인지된 비용’을 낮춤으로써 저항을

43) 허튼보고서에서는 공공부문 연금개혁의 기본방향으로 첫째, 공공부문 연금은 사회전체가 감당할 수 있고 장기적으로 지속가능해야 하며(Affordable and sustainable), 둘째, 퇴직이후 적절한 급여지급을 목적으로 함과 동시에 신·구세대간, 납세자인 국민과 공무원간 형평성을 유지해야 하고(Adequate and fair), 셋째, 공공서비스의 생산성과 효율성 제고에 도움이 되어야 하며(Support productivity), 넷째, 공무원들이 수급요건과 장래 급여수준을 알 수 있고 비용부담자인 국민들은 자신의 세금이 어떻게 쓰이는 지 알 수 있도록 하기 위해 연금제도는 투명하고 간결해야 함(Transparent and simple)을 천명하고 있으며, 이는 한국의 공무원연금개혁에 있어서도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

44) 이는 폴 피어슨(박시중 옮김, 2006)이 지적한 복지축소의 전략 중 ‘보상전략’의 전형적 형태라고 할 것이다.

줄일 수 있는 다양한 전략적 구상이 필요할 것이다.

아울러 개혁의 기본방향을 설정함에 있어서는 재정안정화와 국민연금과의 형평성, 그리고 적정 급여보장과 공직의 특수성 등 서로 대립되는 가치 사이의 조화가 필요할 것이다. 이제까지의 공무원연금이 적정보장과 공직의 특수성을 상대적으로 강조하였다면 향후 개혁에 있어서는 재정안정화와 국민연금과의 형평성이 강조되어야 하며, 이는 사회적으로 감당할 수 있고 지속가능한 연금제도를 유지해나가기 위한 불가피한 선택이라고 할 것이다.

공무원연금은 향후 10여년 후인 2025년 경에는 부양률(연금수급자/재직공무원 비율)이 53.5%에 이를 것으로 예상되고 있으며(문형표 외, 2006), 따라서 제도성숙도가 보다 심화되기 이전에 장기적 관점에서 공무원연금의 특수성을 어디까지 인정할 것인가, 보다 세부적으로는 공무원연금에 대한 정부보전금을 어느 수준까지 허용할 수 있을 것인지, 국민연금과의 급여수준 격차를 얼마나 인정할 것인지 등을 포함하여 장기안정적인 제도운동을 위한 연금개혁의 방향과 적정 개혁수준에 대하여 사회적 논의와 타협이 진행되어야 할 것이다.

본 연구는 공무원연금과 국민연금 개혁의 정책결정과정과 결과에 대해 정책의 비용과 편익의 분산정도에 따른 윌슨의 정책유형 분류 모형을 적용하여 분석하였다는 점에서 의의를 가진다고 하겠다. 특히 연금개혁의 정치과정 또는 정책결정과정에 관한 기존의 연구들이 대체로 국민연금(기초연금)을 대상으로 거부점이나 정책결정구조 등의 관점에서 개혁과정을 분석하거나 또는 조합주의 전통이 발달한 유럽의 개혁사례를 한국의 연금개혁과 비교분석하고 있는 반면, 본 연구에서는 국민연금과 공무원연금의 개혁시 비용

과 편익이 상이하다는 정치경제학적 접근에서 출발하여 공무원연금개혁의 정치과정 혹은 정책결정과정은 국민연금과는 다른 특성이 있다는 점을 지적하고, 또한 유럽식 조합주의 전통이 약한 한국의 경우 유럽의 연금개혁 사례들이 한국에서 그대로 적용되기 어려우며 이러한 인식하에 향후 공무원연금개혁의 전략이 모색되어야 함을 언급하였다.

또한 연금제도적 특성의 측면에서 제도 성숙도가 높은 공무원연금의 경우 ‘정치적으로 구축된 소유권’을 획득한 복지수혜자가 큰 비중을 차지함에 따라 제도 성숙도가 상대적으로 낮은 국민연금에 비해 연금개혁에 대한 이해당사자의 저항이 더욱 크고, 또한 다층제로의 구조개혁 등 제도변경시 재정부담이 막대하게 발생하게 됨에 따라 결국 정부가 선택할 수 있는 개혁 대안의 범위가 국민연금에 비해 제한되어 있음에 따라, 결과적으로 경로의존적인 점진적 개혁으로 이행될 수 밖에 없었음을 지적하였다.

서론에서 지적한 바와 같이 연금개혁정책은 인구고령화·경제성장의 둔화 등 사회경제적 환경 혹은 구조적 압력, 연금개혁을 둘러싼 복지연합 또는 복지동맹, 복지납세자 등의 구조적 이해관계, 각국이 처해있는 기존 제도의 경로의존성, 권력의 집중정도·거부점(veto point) 등 정치제도의 특성 등 다양하고 복잡한 요인에 영향을 받는다고 할 수 있기 때문에 정책의 비용과 편익의 분산정도라는 단일의 기준을 가지고 연금개혁을 분석하는 것은 자칫 하나의 요인으로 인한 결정론적 함정에 빠지게 되거나 혹은 획일적이고 단선적으로 정책과정을 파악하게 될 위험을 내포하고 있다고 하겠다.

예컨대 연금개혁 정책의 비용이 소수 집단에 집중되고 편익이 다수 국민에 분산되는 ‘기업가정치’ 유형의 경우에도 항상 소수 비용

부담 집단의 저항으로 인해 정책 채택의 실패로 귀결된다고 볼 수는 없으며, 특정 국가의 특정 시기에 있어서 다양한 상황(예컨대 노동진영의 분열로 인한 영향력 약화, 집권정부에 대한 높은 지지율, 연금재정의 파탄 등으로 인한 사회경제적 위기와 이에 따른 개혁에 대한 국민적 요구 분출 등)이나 정부 등 정책기업가의 의지 등에 따라 노조 등 소수 비용부담 집단의 영향력을 극복하고 정책 기업가로서 정부가 정책과정에서 주도권을 가지고 당초 의도했던 개혁안이 채택되는 결과를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

또한 본 연구에서 이론적 분석틀로서 활용한 월슨의 정책유형 모형은 국가의 자율성을 지나치게 무시하고 수동적 국가이미지를 강조하게 되는 문제가 지적되고 있으며(정용덕, 2001), 이는 본 연구에도 적용되는 한계라고 할 수 있을 것이다.

예컨대 2007년의 제1기 공무원연금제도발전위원회의 정책건의안이 폐기된 것은 공무원노조의 반대 때문이라기보다는 국민연금법 개정이라는 외적 상황요인과 구조개혁시 수반될 추가적 재정부담(민간퇴직금 수준으로의 인상에 따른 퇴직금충당금 부담)으로 인한 정부 재정당국의 반대가 주요 원인이라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서 제시한 비용과 편익의 분산정도라는 관점은 이와 같은 연금개혁에 있어서 다양한 정치사회적 상황 및 제도적 결정요인 등과 더불어 고려되어야 할 것이며, 이는 향후 연금개혁의 정책결정과정에 관한 후속 연구들에서 보다 깊이 있고 종합적으로 다루어져야 할 것으로 본다.

참고문헌

<단행본>

- 공무원연금공단(2011), 『공무원연금통계 2010』
국민연금연구원(2008), 『공적연금의 이해』, 국민연금공단
남궁근(2009), 『정책학 - 이론과 경험적 연구』, 법문사
보험미래포럼(2010), 『연금의 진화와 미래』, 논형
정용덕(2001), 『현대국가의 행정학』, 법문사
Wilson, J(1983). *American Government : Institution and Politics*.
Lexington Ma: D.C. Heath & Co

<논문>

- 권혁주(2010), “2009년 공무원연금 개혁과정 분석과 정책과제”, 『GEPS
연금포럼』, 제1호, 공무원연금공단
권혁주·박영원·곽효경(2005), 『공무원연금제도의 특수성에 관한 연구
』, 성균관대학교, 글로벌 거버넌스와 사회발전 연구센터
김상호(2008), “생애소득관점에서 국민연금과 특수직연금 제도 비교”, 경
제학연구, 제56권 제3호, 한국경제학회
김수봉·배준호·이각희·이승영(2006), 『해외 연금제도 개혁사례 연구
- 연금개혁과정의 정치적 쟁점을 중심으로』, 한국보건사회연구원
김신영(2010), “사회협약 정치와 연금개혁 비교연구”, 한국사회, 제11집 제
2호,
김영순(2005), “연금개혁의 정치: 서구 3개국 사례를 통해 본 구조적 개혁

- 의 정치적 조건들”, 사회보장연구, 제21권 제2호, 한국사회보장학회
 _____(2010), “한국의 복지정치는 변화하고 있는가? 1, 2차 국민연금 개혁을 통해 본 한국의 복지정치”, 한국정치학회보, 제45집 제1호, 한국정치학회
- 김용하(2005), “국민연금제도의 포괄적 개혁방안”, 응용경제, 제7권 제2호, 한국응용경제학회
- 김원섭(2008), 『공적연금개혁에서의 연금개혁위원회의 역할에 관한 연구』, 국민연금연구원
- 김재경·김정록·송인보·황정아(2005), 『공무원연금 개인적 형평성 연구』, 공무원연금공단
- 김재경·이재섭·송승섭·박상수(2010), 『2009년 개정법의 재정·형평성 효과분석 및 향후 정책과제』, 공무원연금공단 GEPS연구소
- 김태일(2004), “국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석”, 한국행정학보, 제38권 제6호, 한국행정학회
- 문형표 외(2006), 『재정안정화와 제도선진화를 위한 공무원연금 정책연구』, 한국개발연구원
- 문형표(2009), “공무원연금개정법안의 평가와 개선의견”, 『KDI 정책포럼』, 제208호, 한국개발연구원
- 민효상(2009), “공무원연금제도 개혁의 거부자(veto-player)와 상충관계(trade-off)에 관한 연구 : 1995년 이후 개혁과정을 중심으로”, 한국정책학회보, 제18권 제3호, 한국정책학회
- _____ (2011), “왜 2009년 공무원연금제도개혁은 점진적(moderate) 개혁에 머물렀는가?”, 한국정책학회보, 제20권 제1호, 한국정책학회
- 배준호(2006), “공무원연금의 현황과 쟁점, 개혁방향 모색”, 『보건복지포럼』 제119호, 한국보건사회연구원
- _____ (2010), “공무원연금의 국제비교와 2009년 개혁”, 사회보장연구, 제25

- 권 제3호, 한국사회보장학회
- 안종범(2005), “국민연금개혁의 정치경제학”, 응용경제, 제7권 제2호, 한국
응용경제학회
- 윤석명(2007), “공무원연금개혁의 이상과 현실”, 『보건복지포럼』 제124호,
한국보건사회연구원
- 전진영(2009), “정책유형별 입법과정 비교분석 : 정책의제의 설정 및 대안
채택과정을 중심으로”, 한국정당학회보, 제8권 제2호, 한국정당학회
- 정용덕 · 정순영 · 라휘문(1996), “한국의회의 정책유형별 입법과정”, 의정
연구, 제2권 제1호, 한국의회발전연구회
- 정홍원(2008), “국민연금 제도개혁과 사회적 대화”, 『정부학연구』, 제14
권 제2호, 고려대학교 정부학연구소
- 조기원 · 구슬기 · 나진구(2009), “제2차 국민연금개혁의 정책결정과정 분석
: 정책네트워크 이론을 중심으로”, 『사회보장연구』, 제25권 제4호,
한국사회보장학회
- 주은선 · 정해식(2008), “이탈리아 연금개혁의 정치와 노동조합의 역할”,
사회복지연구, 제39호, 한국사회복지연구회
- 최재식(2004), 『공무원연금제도의 재정건전성 제고를 위한 정책대안 분
석』, 공무원연금공단
- _____(2008), 『공무원연금제도의 발전방향과 개혁전략』, 공무원연금공단
- 현외성(2008), “국민연금개혁의 복지정치분석”, 노인복지연구, 제41호, 한국
노인복지학회
- 폴 피어슨 저, 박시종 옮김(2006), 『복지국가는 해체되는가?』, 성균관대
학교출판부
- Bonoli. G(2000), *The Politics of Pension Reform : Institutions and
Policy Change in Western Europe*, Cambridge University Press
- Huck-ju Kwon. and Eunju Kim(2011), "Transition from the Developmental

- State : The Deliberative Policy Process of Civil Service Pension Reform in Korea", *the Korean Journal of Policy Studies*, Vol.26, No.3(2011), pp.91-111., Seoul National University
- Myles, J. and Pierson. P(2001), "The Comparative Political Economy of Pension Reform", *The New Politics of Welfare State*. Oxford : Oxford University Press
- OECD(2007), "Public Sector Pension and the Challenge of an Aging Public Service", OECD Working Papers on Governance
- Song, In-Bo(2010), *The Political Economy of Civil Service Pension Reforms in Korea*, Ph D Dissertation, The University of Sheffield, Sheffield

<기타>

- 공무원연금제도발전위원회(2007), 『공무원연금제도의 재정개선 및 제도선진화를 위한 정책건의』, 행정자치부
- _____ (2008), 『공무원연금제도 개선을 위한 정책건의안』, 행정안전부
- Independent Public Service Pensions Commission : Final Report(2011),
http://www.hm-treasury.gov.uk/indreview_johnhutton_pensions.htm

Abstract

A Study on the Policy-making Process of the Civil Service Pension Reform in Korea

- Based on J. Q. Wilson's Political Cost-Benefit Analysis Model -

Park, Jee Hong

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

Seoul National University

After the first sign of financial shortfall in 1993, Korean civil service pension reforms have been carried out several times to reduce the financial strain since then. But it has been argued that the efforts were not sufficient to address the goal of the financial stabilization in that the deficit of the civil service pension system, or the Government Employees Pension System (GEPS), is still increasing yearly despite of the reforms. In contrast, there have been substantial reforms in the National Pension System (NPS) in order to promote financial stability. Particularly, in 2007, the pension accrual rate was slashed by one-third (from 60% to 40 % for 40 years of

contribution) to prevent or extend an expected deficit in the next 30~40 years.

Then it can be raised a question why the civil service pension reform is more difficult than the national pension reform in spite of the same socio-economic environment and political system. This study attempts to answer the question by using Wilson's Political Cost-Benefit Analysis Model.

Hereupon this study analyzed the dispersion and concentration of the costs and benefits from public pension reforms in Korea since the 1990s, which could account for the level of participation and influence of the policy actors in each decision making process of pension reform by using different types of policy models. Through this empirical analysis, it can be concluded that the Wilson's Political Cost-Benefit Analysis Model is reasonably applicable to the cases of Korean public pension reforms. Furthermore, this analysis found that different types of policy models on the basis of a dispersion and concentration of the costs and benefits could have a serious effect on the result of pension policy-making (e.g. policy alternatives originally intended is adopted or not)

Since the government has been obliged to fill the annual deficit in pension expenditure from 2001, the matter of the GEPS reforms became a big concern not only for civil servants but also for the general public. However, it can be found that the benefit of the GEPS reform is widely distributed to the general public, while the cost of the reform is narrowly concentrated to the group of civil servants. This state of affairs considerably corresponds with the 'entrepreneurial politics' type of Wilson's model. It was actually observed during the GEPS reform in 2009. At that time, civil servants who feared increasing pension costs in the future strongly opposed to the reform, while both the general public and the NGOs, which represent

the interests of the public, did not attempt to exert their influence significantly on the reform owing to the dilemma of collective action. Consequently, it can be described that the result of pension reform has been modified in the direction of what the civil servants wanted due to unilateral and predominant influence of them.

Meanwhile, both effects of the cost and benefit from the NPS reforms are distributed widely to the public, which state of affairs seems to fit into the 'majoritarian politics' type of Wilson's model. The NPS reform in 2007 was one of good examples. During the period of the NPS reform process, most interest groups such as trade unions or the NGOs were not significant in the context of the level of involvement and influence of the reform. On the contrary, policy-making actors like the Government, the National Assembly were likely able to exert predominant influence on the design of policy alternative and decision-making process. For the same reason as above, the original policy alternatives of pension reform could be achieved.

In a nutshell, this study attempted to show that Wilson's Political Cost-Benefit Analysis Model was very useful to describe the decision making process of public pension reforms in Korea. In particular, this study pointed out that decision-making process of the GEPS reform is quite different from that of the NPS from a political economy perspective by showing the degree of dispersion and concentration of the cost and benefit from the reforms. Finally, it is hoped that this study will be used to make better strategy for the GEPS reform effectively in the future.

Keywords : civil service pension, policy making process, pension-reform, political cost-benefit analysis model

Student Number : 2011-22265